



BUCERIUS LAW SCHOOL

PRESS

BAND II/27

KATHARINA KOCH

DIE BESTIMMUNG DES RECHTSSCHUTZBEGRIFFS IN ARTIKEL 215 ABSATZ 3 AEUV

Einschränkung des europäischen Individualrechtsschutzes durch das
Recht der Vereinten Nationen?



BUCERIUS LAW SCHOOL

PRESS

Schriften der Bucerius Law School

Herausgegeben von

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Karsten Schmidt

Professor Dr. Thomas Rönnau

Professor Dr. Michael Fehling

Band II/27

Katharina Koch

Die Bestimmung des Rechtsschutzbegriffs in Artikel 215 Absatz 3 AEUV

Einschränkung des europäischen Individualrechtsschutzes durch das Recht
der Vereinten Nationen?

Verlag:

Bucerius Law School Press, Jungiusstraße 6, 20355 Hamburg

Autor:

Katharina Koch

Herausgeber:

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Karsten Schmidt, Professor Dr. Thomas Rönna, Professor Dr. Michael Fehling

1. Auflage 2014

Herstellung und Auslieferung:

trdition GmbH, Grindelallee 188, 20144 Hamburg

ISBN: 978-3-86381-049-8

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages und des Autors unzulässig. Dies gilt insbesondere für die elektronische oder sonstige Vervielfältigung, Übersetzung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

DIE BUCERIUS
LAW SCHOOL IST EINE
GRÜNDUNG DER



Vorwort

Diese Dissertation ist während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Frau Prof. Dr. Doris König an der Bucerius Law School entstanden. Die Arbeit wurde im Januar 2013 als Dissertation angenommen und ist auf dem Stand des Jahres 2012. Für die Veröffentlichung wurde die Literatur vollständig aktualisiert. Ich habe ferner eine Darstellung und Analyse der Urteile des EGMR in den Rechtssachen Nada und Al-Dulimi sowie der Schlussanträge und Urteile des EuGH in den Rechtssachen Parlament/Rat und Kadi II hinzugefügt.

Mein besonderer Dank gilt meiner Doktormutter und Chefin Prof. Dr. Doris König. Ihre Förderung und Betreuung haben ganz wesentlich zum Gelingen dieses Projekts beigetragen. Die Jahre in ihrem Lehrstuhlteam waren für mich in jeder Hinsicht bereichernd. Immer wieder greife ich auf das zurück, was ich in dieser Zeit von ihr gelernt habe.

Ich bedanke mich zudem bei Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Herausgebern der Reihe „Schriften der Bucerius Law School“ danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit.

Ich danke meiner Familie für ihre großartige Unterstützung, ohne die weder das Studium, das Referendariat noch diese Arbeit hätten gelingen können. Leider konnten meine Großeltern, Barbara Wiehler und Felix Schieblich, die Fertigstellung dieser Arbeit nicht mehr miterleben.

Meinem Freund Thomas Held danke ich dafür, dass er mich durch mein Studium, die Promotionszeit und das Referendariat begleitet hat. Seine Zuversicht und Liebe haben so viel möglich gemacht. Großer Dank gebührt auch seiner Familie, die für mich wie eine eigene geworden ist.

Dankbar bin ich zudem meiner Freundin Dr. Theresa Ilgner, mit der ich mir während meiner Hamburger Lehrstuhljahre das Büro teilte. Theresa hat nicht nur meine Arbeit vollständig Korrektur gelesen und durch ihre konstruktive Kritik verbessert, ihr Humor und ihre Herzlichkeit haben mich auch durch manche Tiefs getragen. Ich bin sehr froh, sie dort

getroffen zu haben.

Großer Dank gebührt Lena Helfenbein und Marcel Brückmann für ihre Freundschaft. Mit diesen beiden im Team ist jedes Spiel schon so gut wie gewonnen. Ich danke außerdem Rahel Weingärtner für ihre wertvolle Unterstützung auf der Zielgeraden sowie Romi Schwerdtfeger, Dr. Caroline Schulze Harling und Dr. Sebastian Recker.

Dankbar bin ich auch all denjenigen Personen, die auf verschiedene Art und Weise an der Bucerius Law School hervorragende Arbeits- und Forschungsbedingungen schaffen. Dies sind etwa Claudia Adelman, Elke Schmitz-Gerke, Michael Kern und Astrid Powl, um nur einige zu nennen.

Katharina Koch

Göttingen, im Juni 2014

Inhalt

Vorwort

Einleitung

A. Einführung in die Problematik

B. Gang der Untersuchung

Erstes Kapitel: Der Ursprung von Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne und die (Rechts-) Schutzstrukturen der Kreationsebene

A. Die verschiedenen Formen des Terrorismus

B. Internationale Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus

C. Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen den Terrorismus

- I. Der Sicherheitsrat im Organisationsgefüge der Vereinten Nationen
- II. Die Wirtschaftssanktion im Rahmen des Kapitels VII
- III. Die Resolutionen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus
 1. Die Behandlung des Lockerbie-Anschlags: Wirtschaftssanktionen zur Bekämpfung des Terrorismus gegen Libyen
 2. Das Sanktionsregime gegen den Sudan
 3. Das 1267-Sanktionsregime: Erstmalige Entkoppelung von einem Zielstaat als Sanktionsadressat bei der Verhängung von gezielten Wirtschaftssanktionen
 4. Abgrenzung zu dem 1373-Sanktionsregime
 5. Weitere Ausgestaltung der Sanktionsregime

- a. Die Einsetzung von Sanktionsausschüssen
- b. Präzisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Verfahrensausgestaltung
- c. Aufnahme in die Al-Qaida-Sanktionsliste
 - aa. Hinreichende Gewährung von Verteidigungsrechten?
Mitteilung und Anhörung bei Erstbeschluss der Listung
 - bb. Allgemeine Überprüfung der Listung: Folgebeschlüsse über die Fortsetzung einer Listung
- d. Aufnahme in die Taliban-Liste
- e. Das Streichungsverfahren die Al-Qaida-Liste betreffend
- f. Das Streichungsverfahren bzgl. der Taliban-Liste
- 6. Zwischenergebnis

IV. Die Rechtsbindung und -kontrolle des Sicherheitsrats

- 1. Die Rechtsbindung des Sicherheitsrats
 - a. Argumentation in Bezug auf die derivative Völkerrechtssubjektivität der Vereinten Nationen
 - b. Chartaimmanente Begrenzung der Kompetenzen des Sicherheitsrats
- 2. Bindung des Sicherheitsrats an die universellen Menschenrechte
- 3. Rechtsbindung des Sicherheitsrats im Rahmen von Kapitel VII der Charta
- 4. Folgen einer rechtswidrigen Handlung des Sicherheitsrats und Überprüfungscompetenz

D. Zusammenfassung: die (Rechts-) Schutzstrukturen auf der Kreationsebene

Zweites Kapitel: Die Auswirkungen des auf Kreationsebene gesetzten Rechts auf der Transformations- oder Adaptionsebene, Autonomie des Unionsrechts und völkerrechtliche Determinierung

A. Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Union nach der Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

- I. Umsetzung der Sanktionen des Sicherheitsrats gegen die Taliban und die Al-Qaida (1267-Regime)
- II. Umsetzung der Sanktionen gegen den internationalen Terrorismus durch ein europäisch-autonomes Listungsverfahren (1373-Regime)

B. Rechtsgrundlagen nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon; Vorfragen der Rechtsschutzgewährung

- I. Verortung von Normwidersprüchen im Mehrebenensystem
- II. Bestehen einer Grenze für die Kompetenz zur Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts auf Transformationsebene
 1. Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union
 2. Abgeleitete oder mittelbare Bindung der Union
 - a. Die Rechtssache International Fruit Company
 - b. Übertragung der Rechtsprechung auf das Verhältnis zwischen der Union und den Vereinten Nationen
 - c. Übertragbarkeit der Bindung der Mitgliedstaaten auf die Union gemäß den Grundsätzen der auswärtigen Beziehungen und der loyalen Zusammenarbeit
 3. Bindung der Union an den völkerrechtsdeterminierten Rechtsakt im Rahmen der GASP auf der zweiten Stufe der europäischen Transformation
 4. Bindungswirkung der Charta gegenüber Nichtmitgliedern
 5. Exkurs: Rangstufe des Rechts im Rahmen der europäischen Normenhierarchie im Falle der Bejahung einer völkerrechtlichen Bindung der Europäischen Union
 6. Rechtsebenenhierarchie auf Grund von Verfassungsaspekten des Rechts der Vereinten Nationen
 - a. Begriffsbestimmung: Postnationaler Verfassungsbegriff

- b. Die Charta der Vereinten Nationen als Verfassung der internationalen Gemeinschaft
 - c. Das Recht der Vereinten Nationen als ius cogens: Nichtigkeit des entgegenstehenden Rechts wegen eines Verstoßes gegen Fundamentalnormen?
 - d. Verpflichtungen erga omnes zum Schutz von Fundamentalnormen?
 - e. Zwischenergebnis
 - 7. Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen durch die primärrechtlichen Vorschriften über die Befugnisse der Mitgliedstaaten zum Ausscheren aus dem europäischen Rechtsrahmen
 - a. Kollision der Verpflichtungen, Art. 347 AEUV
 - b. Sog. „Altverträge“ der Mitgliedstaaten, Art. 351 AEUV
 - 8. Die Achtung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen
 - a. Prinzipientheorie und Übertragung des Begriffs auf die Ebene des europäischen Rechts
 - b. Herleitung eines spezifischen Prinzips: das Prinzip der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen
 - c. Die Behandlung von Resolutionen des Sicherheitsrats in der Rechtsprechung europäischer Gerichte
 - d. Auswirkungen des gefundenen Ergebnisses auf die Rangstufe des Rechts der Vereinten Nationen
 - 9. Zwischenergebnis
- III. Auslegung des Rechtsschutzbegriffs des Art. 215 Abs. 3 AEUV: das Bestehen eines richterlichen Prüfungsrechts

Drittes Kapitel: Rechtsschutzkonzeptionen zur Wahrung der Verfassungsgrundsätze auf der Transformationsebene

A. Die Rechtsprechung der europäischen Gerichte im Rahmen der Implementierung des 1267-Regimes vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

- I. Die Urteile des Gerichts in den Rechtssachen Kadi/Yusuf und Al Barakaat
 1. Übertragung der Rechtsprechungslinie International Fruit Company und Modifizierung durch das Gericht
 - a. Völkerrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten
 - b. Kompetenzübertragung
 - c. Der Bindungswille der Mitgliedstaaten
 - d. Rechtsfolgen
 2. Aussagen zur Bindung des Sicherheitsrats: Prüfungskompetenz und Maßstab des EuG
 3. Das Vorbringen der Verfahrensbeteiligten
- II. Die Schlussanträge des Generalanwalts
- III. Das Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat

B. Die „Verfassungssemantik“ des EuGH

C. Der Inhalt und die Folgen der „verfassungsrechtlichen Garantie“ – Zur „Lehre von den Verfassungsgrundsätzen“

- I. Begriffsbestimmung: Prinzipien, Grundsätze und Werte
- II. Zuständigkeit des Gerichtshofs
- III. Nachhall des Konzepts der europäischen Verfassungsgrundsätze
 1. Abschottung des europäischen Verfassungsraums
 2. Die Bedeutung des EuGH-Konzepts für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
 - a. Europäische Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat
 - b. Europäischer Einfluss auf die Ausgestaltung des 1267-Sanktionsregimes, insbesondere das Amt der

Ombudsperson

3. Ablehnung der Political-question-Doktrin und Beeinflussung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durch den EuGH
4. Die drohende Aktivierung der ruhenden Kompetenz des EGMR
 - a. Die Bedeutung des Urteils Bosphorus für das Verhältnis von EGMR und EuGH zueinander
 - b. Die Reichweite der richterlichen Befugnisse des EGMR in Bezug auf durch UNRecht determinierte Handlungen
 - c. Die Einordnung der Rechtssache Kadi in den spezifischen Kontext und der Fall des Youssef Moustapha Nada
 - aa. Implementierung des 1267-Sanktionsregimes durch die Schweiz
 - bb. Rechtsschutz vor nationalen Gerichten und dem EGMR
 - cc. Motion der Schweiz
5. Reaktionen des Bundesverfassungsgerichts

D. Adaption der Konzeption des EuGH: die Rechtsprechung des Gerichts in der Rechtssache Kadi II

- I. Darstellung der Ereignisse nach Ergehen der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Kadi I
- II. Urteil des Gerichts in der Rechtssache Kadi II
 1. Umfang der gerichtlichen Kontrolle
 2. Verletzung von Verteidigungsrechten und des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz
 - a. Verteidigungsrechte in der Judikatur des EuG die Listung der People's Mojahedin Organization of Iran betreffend
 - b. Übertragung auf das 1267-Regime
 3. Beeinträchtigung des Eigentumsrechts

4. Adaption des EuGH-Konzepts trotz eigener Bedenken der Kammer

E. Zur Behandlung von „Kadi-Konstellationen“: Analyse der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Kadi II

- I. Zusammenfassung der Schlussanträge in der Rechtssache Kadi II
- II. Darstellung des EuGH-Urteils in der Rechtssache Kadi II
- III. Auswirkungen der Kadi II-Rechtsprechung auf die Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts
 1. Bedingungen für ein Ruhenlassen des richterlichen Prüfungsrechts
 - a. Temporäres Ruhenlassen des Verfahrens auf Unionsebene im Falle eines parallelen UN-Verfahrens
 - b. Nichtjustiziabilität im konkreten Fall
 2. Ansatzpunkte für einen völkerrechtsfreundlichen Maßstab bei der Prüfung der Grundrechtsverletzung
 3. Reichweite der Nichtigkeitserklärung
 4. Ansätze für einen Ausgleich der Prinzipien

ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG UND ERGEBNISSE

- A. Die Ausgestaltung der (Rechts-) Schutzstrukturen auf der Ebene der Vereinten Nationen, der Kreationsebene*
- B. Die Bestimmung des Begriffs des „Rechtsschutzes“ des europäischen Primärrechts – Bestehen eines richterlichen Prüfungsrechts auf der Ebene der Europäischen Union, der Transformationsebene*
- C. Gegenläufige Prinzipien und dynamisches Modell zur Verringerung des Widerstreits – Die Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts*

Literatur

Elektronische Dokumente (chronologisch geordnet)

Einleitung

A. Einführung in die Problematik

Diese Arbeit behandelt das Thema des Rechtsschutzes durch den Gerichtshof (EuGH) und das Gericht (EuG) in einem Mehrebenensystem.¹ Gegenstand der richterlichen Untersuchung auf europäischer Ebene ist dabei Recht, das ganz oder teilweise durch Resolutionen des Sicherheitsrats vorgeprägt ist (Recht der Kreationsebene). Diese Resolutionen sind zur Bekämpfung des Terrorismus ergangen. Sie enthalten Reisebeschränkungen, Waffenembargos oder gezielte Wirtschaftssanktionen. Die Maßnahmen, die im Folgenden untersucht werden, sind die Wirtschaftssanktionen, genauer das Einfrieren von Vermögenswerten. Diese richten sich u.a. gegen einzelne, natürliche² Personen und führen dazu, dass diesen die Verfügungsgewalt über ihr Vermögen entzogen wird. Einige Resolutionen des Sicherheitsrats benennen konkrete Personen, deren Vermögen eingefroren werden soll. Diesen Resolutionen ist im Anhang eine Liste beigelegt, die neben dem Namen des Individuums auch seine Adresse, Passnummer und weitere Daten zur Identifizierung enthält. Ein Beispiel ist der Listeneintrag des Herrn Kadi:

„QI.Q.22.01. Name: 1: YASIN 2: ABDULLAH 3: EZZEDINE 4: QADI Name (original script): قاضي الدين عز الله عبد ياسين Title: na Designation: na DOB: 23 Feb. 1955 POB: Cairo, Egypt Good quality a.k.a.: a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah b) Kahdi, Yasin c) Yasin Al-Qadi Low quality a.k.a.: na Nationality: Saudi Arabian Passport no.: a) Passport number B 751550 b) Passport number E 976177, issued on 6 Mar. 2004, expiring on 11 Jan. 2009 National identification no.: na Address: na Listed on: 17 Oct. 2001 (amended on 23 Apr. 2007) Other information: Jeddah, Saudi Arabia. Review pursuant to Security Council resolution 1822 (2008) was concluded on 19 Oct. 2009.”³

Da die Staaten als Mitglieder der Vereinten Nationen eine

Umsetzungsverpflichtung hinsichtlich dieser Resolutionen trifft, die von der Charta der Vereinten Nationen statuiert wird, entsteht durch die Umsetzung eine weitere rechtliche Ebene (Transformations- oder Adaptionsebene).

Die Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne wurden jedoch nicht durch die Mitgliedstaaten, sondern durch die Europäische Union bzw. die Europäische Gemeinschaft umgesetzt.⁴ Damit handelt sowohl auf der Kurations- als auch auf der Transformations- oder Adaptionsebene eine internationale Organisation mit besonderen Vorgaben hinsichtlich des gerichtlichen Schutzes und der Menschenrechtsstandards. Dazu tritt, dass Adressat der Wirtschaftssanktionen des Sicherheitsrats nicht ein Staat, sondern eine natürliche Person ist. Das Völkerrecht, das in erster Linie das Recht zwischen Staaten bestimmt, gewinnt dadurch weitere Bezugspunkte: So stehen sich gerade nicht Staaten als Transformatoren und ebenfalls Staaten als Sanktionsadressaten gegenüber.

Die soeben beschriebene Dreieckskonstellation aus Sanktionsgeber (Sicherheitsrat), Transformator (Europäische Union/Gemeinschaft) und Sanktionsadressat (natürliche Person) sowie die Schaffung einer Rechtskaskade aus Grund- und Umsetzungsakten führt zu einer Fülle rechtlicher Probleme.

Zu dieser Problematik tritt, dass es auf beiden Ebenen zu Veränderungen des rechtlichen Rahmens gekommen ist: Nicht nur die Sanktionsregime des Sicherheitsrats wurden stetig modifiziert, auch das europäische Primärrecht hat durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 Veränderungen erfahren. Bereits entwickelte Thesen und gefundene Ergebnisse sind daher nicht statisch, sie sind vielmehr der beständigen Dynamik der Rechtsebenen unterworfen.

B. Gang der Untersuchung

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit betrifft die Bestimmung des Verhältnisses des Rechts der Kurations- und der Adaptionsebene zueinander und dessen Auswirkungen auf den Individualrechtsschutz. So wird erstens untersucht, inwieweit sich die beiderseitige Dynamik der Rechtssysteme auf deren Verhältnis zueinander auswirkt und welche

Möglichkeiten für die Auflösung eines möglichen Normkonflikts existieren. Zweitens sollen Schlussfolgerungen in Bezug auf das Bestehen des richterlichen Prüfungsrechts auf Adaptionsebene und dessen Umfang und konkrete Ausgestaltung gezogen werden.

Diese Arbeit ist in drei Kapitel unterteilt.

Das erste Kapitel betrifft die (Rechts-) Schutzstrukturen auf Kreationsebene. Bevor das moderne Instrument der sog. gezielten Sanktionen eingesetzt wurde, um den Terrorismus zu bekämpfen, bediente sich die Staatengemeinschaft der klassischen Methoden, insbesondere wurden internationale Konventionen geschlossen und umfassende Sanktionen gegen Staaten beschlossen. Im Anschluss an die Darstellung der Methoden der klassischen Terrorismusbekämpfung folgt eine Analyse der Resolutionen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus, die gezielte Sanktionen enthalten.

Da diese Beschlüsse auch die Rechtspositionen des einzelnen Menschen beeinträchtigen können, wird sodann die Frage untersucht, welche Möglichkeiten der Einzelne hat, sich gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats und des Sanktionsausschusses zu wehren. Diese Frage ist eng mit der Problematik verbunden, ob der Sicherheitsrat überhaupt an rechtliche Standards gebunden ist.

Im zweiten Kapitel werden die Wirkungen des auf Kreationsebene gesetzten Rechts auf die Transformations- bzw. Adaptionsebene betrachtet.

Wird gegen europäisches Sekundärrecht durch europäische Gerichte Rechtsschutz gewährt, richtet sich dieser im Falle der Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats ohne eigenen europäischen Spielraum dann allerdings – zumindest mittelbar – auch gegen die Resolutionen des Sicherheitsrats. Der Rechtsschutz kann somit nur dann ausgeübt werden, wenn weder ein Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen gegenüber dem europäischen Primärrecht noch eine Bindung an das Recht der Vereinten Nationen besteht.

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden Normen in das Primärrecht eingeführt, die einerseits den Rechtsschutz gegen restriktive Maßnahmen gegen natürliche Personen ansprechen (Art. 75 Abs. 3, 215

Abs. 3 AEUV), gleichzeitig jedoch die Bedeutung der Charta der Vereinten Nationen betonen (u.a. Art. 3 Abs. 5 EU n.F.). In der 13. Erklärung der Mitgliedstaaten zum Vertrag von Lissabon heißt es sogar, dass die Europäische Union „nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gebunden“ sei. Diese Spannungslage soll im Rahmen der Untersuchung aufgelöst oder abgemildert werden.

Den Schwerpunkt des zweiten Kapitels bildet daher die Untersuchung der Frage nach dem Verhältnis zwischen der Rechtsordnung der Europäischen Union und dem Recht der Vereinten Nationen im Falle eines Normenkonflikts und deren Auswirkungen auf das „Ob“ des Individualrechtsschutzes auf Adaptionsebene. Maßgebliche Normen für die Bestimmung des Verhältnisses sind, in Ermangelung eines „rechtsebenenumfassenden Rahmenrechts“⁵, solche des europäischen Primärrechts und Normen der Charta der Vereinten Nationen.

Im Rahmen des dritten Kapitels werden Rechtsschutzkonzeptionen zur Wahrung der Verfassungsgrundsätze auf der Transformationsebene erörtert. Die Fragen nach der richterlichen Befugnis zur Überprüfung von völkerrechtsdeterminiertem Europarecht („Ob“ des Rechtsschutzes) und deren Reichweite („Wie“ des Rechtsschutzes) waren Gegenstand der Verfahren vor dem EuG und dem EuGH in den Rechtssachen Kadi, Yusuf und Al Barakaat. Diese Rechtsprechung erging allerdings noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.

Das Vermögen des Herrn Kadi, dessen Listeneintrag bereits beispielhaft angeführt wurde, war eingefroren worden. Als Rechtsgrundlage diente völkerrechtsdeterminiertes europäisches Sekundärrecht. Dagegen erhob Herr Kadi Nichtigkeitsklage vor dem EuG. Die ergangene Judikatur der Eingangs- und Rechtsmittelinstanz setzte neue Maßstäbe für den Rechtsschutz durch den europäischen Richter im Falle der Verflechtung zweier Rechtsebenen. Es entbehrt daher nicht einer gewissen Ironie, dass das Wort „Qadi/Kadi“ sowohl in der arabischen als auch in der deutschen Sprache „Richter“ bedeutet.

In seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat

arbeitete der EuGH eine verfassungsrechtliche Garantie der europäischen Rechtsgemeinschaft heraus. Dieses Konzept fußte materiell auf Art. 6 EU a.F. (nunmehr Art. 2 S. 1 EU n.F.). Inhalt und Auswirkungen der „neue[n] Lehre von den Verfassungsgrundsätzen“⁶ werden im Rahmen des dritten Kapitels untersucht.⁷

Das unklare Konzept zur Behandlung von sog. „Kadi-Konstellationen“ bildete sich in dem Urteil des EuG ab, das den Fall des Herrn Kadi zwei Jahre nach dem Ergehen der Rechtsmittelentscheidung des EuGH erneut behandelte.⁸ Gegen dieses Urteil wurden erneut Rechtsmittel eingelegt. Dabei betonten die Rechtsmittelführer, neben der Europäischen Kommission und dem Rat, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, dass sich die Europäische Union „durch die Charta der Vereinten Nationen und die auf ihrer Grundlage gefassten Beschlüsse des Sicherheitsrats gebunden fühlen“⁹ müsse. Das Urteil des EuGH in dieser Rechtssache erging am 18. Juli 2013. Dessen Aussagen werden sodann dargestellt und untersucht.

Das dritte Kapitel schließt mit einer Analyse der Auswirkungen der gefundenen Ergebnisse auf die Art und Weise der Ausübung des Prüfungsrechts europäischer Gerichte im Hinblick auf völkerrechtsdeterminiertes, europäisches Sekundärrecht.

Erstes Kapitel: Der Ursprung von Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne und die (Rechts-) Schutzstrukturen der Kreationsebene

Das erste Kapitel behandelt die Vorgehensweise der Staatengemeinschaft gegen den Terrorismus. Zunächst gilt es, die verschiedenen Terrorismusphänomene begrifflich abzubilden (A.). Im Anschluss daran werden die Bekämpfung durch internationale Konventionen dargestellt und deren Defizite aufgezeigt (B.).

Den Schwerpunkt dieses Kapitels bildet die Vorgehensweise des Sicherheitsrats (C.). Dieser erließ zur Bekämpfung des Terrorismus bindende Beschlüsse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (SVN). Diese Rechtsakte enthalten einige Spezifika, die herausgearbeitet und analysiert werden sollen. Die Resolutionen des Sicherheitsrats könnten mit der Charta im Widerspruch stehen und Rechtspositionen des Einzelnen beeinträchtigen. Daher gilt es, den normativen Rahmen sowie den gegenwärtigen Meinungsstand im Hinblick auf die rechtliche Bindung des Sicherheitsrats an die Charta und die Menschenrechte. Ferner soll die Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung einer möglichen Rechtsverletzung auf Kreationsebene erörtert werden, um so die Frage zu beantworten, ob und ggf. welche (Rechts-) Schutzstrukturen auf Kreationsebene im Hinblick auf die Einhaltung von rechtlichen Garantien vorhanden sind.

A. Die verschiedenen Formen des Terrorismus

Das Phänomen des Terrorismus hat im Laufe des letzten Jahrhunderts eine Wandlung erfahren. Um diese Entwicklung abzubilden und zu kategorisieren, unterscheidet der Politikwissenschaftler *Ulrich Schneckener* zwischen drei verschiedenen Arten des Terrorismus: dem internen bzw. nationalen, dem internationalen und dem transnationalen.¹⁰

Solange sich terroristische Anschläge innerhalb eines Staates ereigneten

(interner bzw. nationaler Terrorismus), oblag allein diesem die Strafverfolgung und Bekämpfung. Eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit war nicht erforderlich.¹¹ Verbrechen des internen Terrorismus wurden vielmehr als innere, nationale Angelegenheiten behandelt.¹² Dieses Terrorismusphänomen stand oftmals im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung und der Bekämpfung der Kolonialmacht.¹³

Internationale Terroristen überschreiten demgegenüber zum Zwecke der Gewaltanwendung eine staatliche Grenze oder ihre Attacken wenden sich gegen Ausländer innerhalb des eigenen Landes.¹⁴ Sie behalten aber stets einen festen territorialen Bezugspunkt bei.¹⁵ Erst diese Entwicklung machte eine internationale Zusammenarbeit der Staaten zur effektiven Bekämpfung des Terrorismus überhaupt erforderlich. Diese neue Sicherheitsbedrohung korrespondierte auch mit dem Schwinden der absoluten staatlichen Gewaltmonopole und der damit einhergehenden „Privatisierung“¹⁶ der Gewalt. Diese Monopole hatten bisher zu einer Abgrenzung des Staats von den Bürgern, die kein Gewaltmonopol innehatten, und von anderen Staaten, die über ein anderes, fremdes Gewaltmonopol verfügten, geführt. Sicherheitsbedrohungen konnten unter diesen Bedingungen eindeutig einer bestimmten Kategorie zugeordnet werden: Je nachdem, ob sie von einem Staat oder dem Bürger ausgingen und wer von dieser Gewalt betroffen war.¹⁷

Die dritte Kategorie ist der transnationale Terrorismus.¹⁸ Transnationalität zeichnet sich nach *Ulrich Schenecker* dadurch aus, dass keine feste territoriale Anbindung an ein bestimmtes Land besteht. Transnationale terroristische Netzwerke haben vier besondere Charakteristika: erstens eine universelle Zielformulierung, zweitens eine weltweite Vorgehensweise, drittens eine Mitgliederstruktur, die keine einheitliche Staatsangehörigkeit voraussetzt und schließlich viertens eine globale Organisation.¹⁹ Beispiel für eine solche transnationale, terroristische Organisation ist die Al-Qaida.²⁰

Die Terminologie im Hinblick auf die verschiedenen Terrorismusphänomene ist allerdings nicht einheitlich. So wird das dreistufige Modell zur Entwicklung des Terrorismus nicht durchgängig verwendet. Vielfach wird nicht zwischen dem internationalen und dem

transnationalen Terrorismus differenziert, da beide Stufen ein grenzüberschreitendes Element enthalten. Die besondere Betonung der vollständigen territorialen Ablösung unterbleibt jedoch durch eine solche Vermengung. Diese Abtrennung von Staatsgebiet und Gewaltakteur ist jedoch eines der entscheidenden Charakteristika der neuen Bedrohung durch den Terrorismus und führte zu der Entwicklung neuer Strategien wie etwa der gezielten Sanktionen. Das dreistufige Modell ist daher präziser. Diese begriffliche Differenzierung bildet sich allerdings in den im Folgenden untersuchten Rechtsakten und der Literatur nicht konsequent ab. So wird an vielen Stellen, v.a. in der juristischen Literatur, nicht der Begriff des transnationalen, sondern des internationalen Terrorismus verwendet.²¹

B. Internationale Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus

Die gemeinsame Strategie der Staaten gegen das Phänomen des Terrorismus betraf zunächst – dem Modell von *Ulrich Schneckener* folgend – den internationalen Terrorismus. Nur sehr vereinzelt wurde auf universeller Ebene zudem Bezug auf den internen Terrorismus genommen. Ein solcher Verweis findet sich z.B. in der Friendly Relations Declaration vom 24. Oktober 1970. Danach darf „ein Staat keine auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Staates gerichteten subversiven, [internen] terroristischen oder bewaffneten Aktivitäten organisieren, unterstützen, schüren, finanzieren, anstiften oder dulden“²². Die Friendly Relations Declaration enthält jedoch keine Definition des Terrorismusbegriffs oder eine Konkretisierung der Unterlassungspflicht.

Das Vorgehen der Staatengemeinschaft gegen den internationalen Terrorismus lässt sich zunächst als punktuelle, repressive Pönalisierung umschreiben. Sie hat dazu verschiedene völkerrechtliche Verträge zur Kriminalisierung terroristischer Anschläge und zu deren wirksamer strafrechtlicher Bekämpfung geschaffen. Meist stellten diese Reaktionen auf verschiedene Methoden des Terrorismus dar,²³ daher betreffen die Konventionen und Protokolle jeweils eine besondere Gefährdungssituation.²⁴ Ein umfassender völkerrechtlicher Vertrag gegen den internationalen Terrorismus wurde bisher allerdings nicht geschlossen,

zudem enthält keine der Konventionen oder Protokolle eine allgemeingültige Definition des Begriffs Terrorismus.²⁵ Nahezu allen Verträgen ist jedoch gemein, dass sie an die konkrete strafrechtliche Verantwortung des Terroristen anknüpfen und auf dem Grundsatz *aut dedere aut iudicare* beruhen.²⁶

Zur Vereinheitlichung des Schutzes der zivilen Luftfahrt vor terroristischen Anschlägen wurden drei Verträge geschlossen.²⁷ Daneben existieren zwei Abkommen zwischen den Staaten, um eine kohärente Vorgehensweise bei der Bestrafung terroristischer Verbrechen gegen Personen zu erreichen.²⁸ Diese verpflichten die Vertragsstaaten, bestimmte Taten gegen (international geschützte) Personen zu kriminalisieren. Ferner beziehen sich die Bestimmungen auf die Ausübung der Jurisdiktion sowie die Verfolgung der kriminalisierten Handlung.²⁹

Vor dem Hintergrund des Lockerbie-Attentats³⁰, einem Sprengstoffattentat auf ein Flugzeug im Jahr 1988, ist die Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (1991) zu bewerten.³¹ Sie dient nicht dem repressiven Vorgehen der Behörden der Vertragsparteien, sondern verfolgt einen präventiven Ansatz. So soll verhindert werden, dass Sprengstoff bei der Begehung terroristischer Attentate eingesetzt wird. Die Staaten werden verpflichtet, die Ein- und Ausfuhr sowie die Produktion von Sprengstoff effektiv zu kontrollieren bzw. zu verhindern.³² Erst durch die International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997)³³ wurde schließlich eine Vereinheitlichung der Sanktionierung angestrebt.³⁴

Im Jahr 1996 wurde ein Ad-hoc-Ausschuss durch die Generalversammlung geschaffen und u.a. zwei Jahre später damit betraut, eine Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus auszuarbeiten.³⁵ Die International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999) hat mittlerweile 185 Vertragsparteien.³⁶ Dennoch verlief der Ratifizierungsprozess zunächst schleppend: 2001 hatten nur vier Staaten das Abkommen ratifiziert, im Jahr 2002 waren es erst 34 Vertragsstaaten.³⁷ Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten zur Verurteilung oder Auslieferung von Personen, die der finanziellen Unterstützung terroristischer Aktivitäten beschuldigt werden. Sie fordert die Staaten in Art. 8 auf, Maßnahmen zur Aufdeckung verdächtiger

Transaktionen oder Erträge zu treffen. Diese Finanzmittel können gemäß Art. 8 Abs. 1 eingefroren, beschlagnahmt oder eingezogen werden. Im Gegensatz zu den anderen völkerrechtlichen Verträgen, die die Terrorismusbekämpfung betreffen, wird nicht auf einen bestimmten Anknüpfungspunkt (z.B. die Sicherheit der Luftfahrt) verwiesen, sondern ein terroristischer Anschlag abstrakt umschrieben, wenngleich nicht das terroristische Vorgehen, sondern dessen Finanzierung Gegenstand der Konvention ist.³⁸ In Art. 2 Abs. 1 lit. b) der Konvention heißt es dazu:

„Eine Straftat im Sinne dieses Übereinkommens begeht, wer, mit welchen Mitteln auch immer, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel zur Verfügung stellt oder sammelt in der Absicht oder im Wissen, dass sie ganz oder teilweise verwendet werden sollen, um eine andere Handlung zu begehen, die den Tod oder eine schwere Körperverschwendung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.“

Es handelt sich um einen Definitionsansatz mit drei Komponenten, der erstens an das Erfordernis qualifizierter Gewalt, zweitens an die Eingrenzung der potentiellen Zielpersonen sowie drittens die subjektive Einschüchterungs- und Nötigungsintention anknüpft.³⁹ Von dieser Definition werden grundsätzlich auch der Staatsterrorismus⁴⁰ und die Ausübung terroristischer Anschläge im Rahmen eines Befreiungskampfes als Straftaten erfasst.⁴¹ Jedoch wurden gerade zu dem zitierten Artikel von einigen Staaten Vorbehalte angeführt.⁴²

Um den maritimen Terrorismus zu bekämpfen, wurde ein weiteres Abkommen geschlossen.⁴³ Ferner existieren zwei Konventionen, die eine Verwendung von nuklearem Material im Rahmen terroristischer Anschläge verhindern sollen.⁴⁴

Um nicht nur lediglich eine punktuelle Bekämpfung des Terrorismus zu erreichen, wurde die Schaffung eines internationalen Abkommens durch die Generalversammlung beschlossen, das eine umfassende Pönalisierung des Terrorismus vorsehen soll.⁴⁵ Für die Comprehensive Convention

besteht bereits ein Entwurf, jedoch sind v.a. der Anwendungsbereich der Konvention und die Definition des Begriffs „Terrorismus“ weiterhin umstritten.⁴⁶ Bislang ist diese Konvention nicht verabschiedet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch die aufgeführten Konventionen die effektive Sanktionierung der terroristischen Handlungen angestrebt wurde. Dazu trat die Koordinierung des Vorgehens zur Verhinderung der Anschläge. Jedoch wurde die effektive Terrorismusbekämpfung durch die teilweise sehr niedrigen Ratifizierungsquoten der Staaten, die langen Verhandlungsphasen im Vorfeld des Abschlusses, die Möglichkeit des Anbringens eines Vorbehalts und die immer noch mangelnde einheitliche Definition des Terrorismus konterkariert. Überdies sollten die beschlossenen Maßnahmen durch die Staaten umgesetzt werden. Diesen wurde durch die offene Formulierung der Pflichten trotz der völkerrechtlichen Verbindlichkeit ein weiter Handlungsspielraum eröffnet.

C. Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen den Terrorismus

Um den Terrorismus effektiver zu bekämpfen, wurden neben dem Abschluss internationaler Abkommen weitere Maßnahmen ergriffen.⁴⁷ Im Folgenden sollen die Aktivitäten des Sicherheitsrats gegen den inter- und transnationalen Terrorismus untersucht werden. Dabei steht das Verhängen von gezielten Wirtschaftssanktionen im Zentrum der Betrachtung.

I. Der Sicherheitsrat im Organisationsgefüge der Vereinten Nationen

Dem Sicherheitsrat obliegt nach Art. 24 Abs. 1 der Satzung der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung ist er ermächtigt, im Namen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu handeln. Rechtsverbindliche Zwangsmaßnahmen werden im Rahmen des Kapitels VII verhängt. Dieses bildet den Ausgangspunkt für die Betrachtung des rechtlichen Fundaments. In diesem Abschnitt der Satzung werden sowohl Tatbestandsvoraussetzungen als auch Rechtsfolgen für den Beschluss von Zwangsmaßnahmen des

Sicherheitsrats statuiert.⁴⁸ Art. 39 SVN lautet:

„The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.“

Die Norm behandelt somit drei verschiedene Tatbestandsvarianten. Die Begriffe „threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression“ (Bedrohung bzw. Bruch des Friedens und Angriffshandlung) statuieren ein abgestuftes System, wobei die Voraussetzungen für die Bedrohung des Friedens am schwächsten sind. Die Satzung selbst konkretisiert die verschiedenen Rechtsbegriffe nicht.

Zur Konkretisierung des Begriffs „Angriffshandlung“ hat die Generalversammlung in Artikel 1 des Anhangs der Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974 eine umfassende Definition vorgelegt, die zumindest einen Hinweis auf die Interpretation des Begriffs durch den Sicherheitsrat bildet.⁴⁹ Die Begriffe „Bruch“ und „Bedrohung des Friedens“ erscheinen dagegen konturenloser.⁵⁰ Als Rechtsfolgen erwähnen die Art. 39 und 40 SVN die Empfehlungen sowie die einstweiligen Maßnahmen. Die Charta benennt überdies mögliche Sanktionsmaßnahmen in ihren Art. 41 und 42. Wirtschaftssanktionen fallen unter die gewaltlosen Sanktionen des Art. 41 SVN:

„The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.“

Der Katalog der aufgezählten Maßnahmen ist nicht abschließend.⁵¹ Dies belegt der Wortlaut „may include“.⁵² Für die Verhängung von gewaltlosen Sanktionen bedarf es eines Beschlusses des Sicherheitsrats, der die Voraussetzungen des Art. 39 SVN bejaht.

Militärische Maßnahmen können dagegen nach Art. 42 SVN verhängt werden. Sie sind erst dann zugelassen, wenn gewaltlose Maßnahmen nicht

ausreichen, um den Frieden und die internationale Sicherheit zu schützen.⁵³ Dem Einsatz von militärischen Mitteln ist aber nicht zwingend eine gewaltlose Maßnahme nach Art. 41 SVN vorgeschaltet. Sie sind vielmehr auch dann zulässig, wenn der Sicherheitsrat dies für notwendig erachtet. So müssen nicht in jedem Fall zunächst gewaltlose Maßnahmen ergriffen werden, wenn auch ohne deren Einsatz ersichtlich ist, dass diese nicht ausreichend sind, um den Frieden oder die internationale Sicherheit zu wahren.⁵⁴ Die Vorschaltung gewaltloser Maßnahmen i.S.v. Art. 41 SVN kann außerdem eingesetzt werden, um den Zielstaat zu schwächen und einen eventuell nachfolgenden Einsatz von militärischen Mitteln nach Art. 42 SVN zu effektivieren. Darüber hinaus ist es auch möglich, gewaltlose und militärische Maßnahmen zu vermengen.⁵⁵

Die Wirtschaftssanktion als gewaltlose Maßnahme steht nach alledem zwischen diplomatischen Druckmitteln wie einer Verurteilung durch den Sicherheitsrat auf der einen Seite und militärischen Maßnahmen auf der anderen Seite.⁵⁶ Jedoch kann – wie *Dorothee Starck* bemerkt – in das Verhängen der Sanktionen zugleich eine missbilligende Stellungnahme der Staatengemeinschaft in Bezug auf das Verhalten des Adressaten der Sanktionen interpretiert werden.⁵⁷ Die Konsequenzen einer Wirtschaftssanktion werden überdies nicht so erheblich wie die einer Militäraktion eingeschätzt und finden daher schneller die erforderliche Zustimmung im Sicherheitsrat. Somit wird im Interesse derjenigen gehandelt, die gegen den Adressaten vorgehen wollen, gleichzeitig werden aber auch die Bedenken derer berücksichtigt, die einen Militärschlag ablehnen.⁵⁸

II. Die Wirtschaftssanktion im Rahmen des Kapitels VII

In Art. 41 Satz 2 SVN wird die vollständige oder teilweise Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen erwähnt und dadurch der Begriff der Wirtschaftssanktion umschrieben. Davon erfasst sind zunächst die kollektiven Maßnahmen der gesamten Staatengemeinschaft, denn Art. 25 und 48 SVN statuieren eine Umsetzungsverpflichtung hinsichtlich der Beschlüsse des Sicherheitsrats für alle Mitglieder der Vereinten Nationen.⁵⁹ Unter Umständen ist allerdings nur ein Teil der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen von dieser Pflicht betroffen: Die

Formulierung des Art. 48 Abs. 1 SVN⁶⁰ deutet darauf hin, dass es in einigen Fällen nicht erforderlich ist, dass alle Mitglieder die Beschlüsse umsetzen.

Art. 50 SVN behandelt zudem den Fall, in dem die Umsetzung für einen Staat wirtschaftliche Schwierigkeiten nach sich zieht. Dieser Staat kann dann eine Ausnahme von der Pflicht zur Umsetzung erreichen.⁶¹ Ob eine Auslassung des betroffenen Absenderstaats in Betracht kommt oder aber die Effektivität der Zwangsmaßnahme im Vordergrund steht und etwaige Nachteile auf andere Art und Weise kompensiert werden müssen, ist einzelfallabhängig vom Sicherheitsrat zu entscheiden.

Welche Anforderungen an die Wirtschaftssanktionen im Hinblick auf ihre inhaltliche Ausgestaltung zu stellen sind, lässt sich der SVN nicht abschließend entnehmen. Art. 41 SVN behandelt lediglich Rechtsfolgen, Vorgaben in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung oder das Monitoring fehlen. Nur vereinzelt kann auf allgemeine Bestimmungen der Charta zurückgegriffen werden, so z.B. bei der Einsetzung von Nebenorganen durch den Sicherheitsrat (Art. 7 Abs. 2, 29 SVN).⁶² Die konkrete Umsetzung einer Wirtschaftssanktion wird somit entweder durch den Beschluss des Sicherheitsrats ausgestaltet oder sie wird auf Grund des Beschlusses z.B. durch einen Unterausschuss im Sinne des Art. 7 Abs. 2 SVN ergehen.

Der Wirtschaftssanktion immanent ist zudem ein subjektives Element. So wird die Sanktion in der Absicht beschlossen, den betroffenen Adressaten zu schädigen und diesen so zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen zu bewegen.⁶³ Der Radius der Intentionen ist dabei denkbar weit zu verstehen.⁶⁴

III. Die Resolutionen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus

Im Zuge der Terrorismusbekämpfung hat der Sicherheitsrat weitreichende Schritte unternommen. Die Präambel wie auch der operative Teil einiger Resolutionen sollen im Hinblick auf wirtschaftliche Sanktionen nachfolgend chronologisch untersucht und die Charakteristika herausgearbeitet werden.

Hat der Sicherheitsrat gewaltlose Wirtschaftssanktionen auf Grundlage der

Art. 39, 41 SVN beschlossen, wirkten sich diese z.T. sehr nachteilig aus: Die Verhängung umfassender Wirtschaftssanktionen *gegen ein Land* hatte zuvörderst negative Konsequenzen für die Zivilbevölkerung, insbesondere für deren soziale, finanzielle und gesundheitliche Lage.⁶⁵ Gleichzeitig wurde die betroffene Bevölkerung des Staats, gegen den die Sanktionen verhängt wurden, geeint und dies führte nicht selten zu einer politischen Stärkung der Machthaber des Landes. Die durch die Sanktionen intendierte Veränderung der politischen Machtverhältnisse wurde auf diese Weise konterkariert. Dazu trat, dass die Bevölkerung in undemokratischen Regimen nicht zu einer Abwahl der Machthaber fähig war und sich deren Stimmung gegen die politischen Eliten gerade nicht zu Lasten der Regime in den Wahlen abbildete. Zudem wurden durch die Wirtschaftssanktionen nicht nur die Zielstaaten beschwert, sondern auch dritte Staaten, etwa weil sie Handelsbeziehungen mit diesen unterhielten.⁶⁶ Erschwerend kam hinzu, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen die Sanktionen oftmals ineffektiv oder uneinheitlich umsetzten.⁶⁷ Eine defizitäre Transformation konnte jedoch vom Sicherheitsrat nicht vollumfänglich kontrolliert und dementsprechend auch nicht behoben werden.⁶⁸ Daneben war das Verhängen von Sanktionen gegen Staaten stets politisch aufgeladen, so dass ein Einvernehmen im Sicherheitsrat oftmals nur schwerlich zu erreichen war.⁶⁹

Um diese Probleme zu beheben, wurde das Konzept der gezielten Sanktionen, der sog. smart sanctions entwickelt.⁷⁰ Diese besondere Sanktionsgruppe zeichnet sich dadurch aus, dass nur eine bestimmte Gruppe von Personen, die i.d.R. vom Sicherheitsrat bestimmt wird, betroffen ist und keine vollumfängliche Belastung eines Staats beschlossen wird. Dabei ist zwischen fünf Formen der individualisierten Sanktionen zu unterscheiden: Reisebeschränkungen, Embargos, die nur bestimmte Waren betreffen, Flugverbote, kulturelle bzw. organisatorische Restriktionen oder aber Wirtschaftssanktionen.⁷¹

Diese gezielten Sanktionen wurden vom Sicherheitsrat eingesetzt, um den Terrorismus zu bekämpfen. Gegen drei Staaten sind mittlerweile gezielte Sanktionen zur Bekämpfung des Terrorismus ergangen. Diese Sanktionsregime sollen nachfolgend dargestellt werden.⁷²

1. Die Behandlung des Lockerbie-Anschlags: Wirtschaftssanktionen zur Bekämpfung des Terrorismus gegen Libyen

Der bereits erwähnte Anschlag von Lockerbie (Schottland) war ein terroristisches Attentat auf ein Flugzeug einer amerikanischen Fluglinie am 21. Dezember 1988. Bei dem Anschlag kamen 259 Passagiere, die zu einem großen Teil Amerikaner waren, und elf Bewohner von Lockerbie ums Leben.⁷³ Nach mehrjähriger Untersuchung hatten die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich im Dezember 1991 mehrere libysche Staatsangehörige beschuldigt, in diesen Anschlag verwickelt gewesen zu sein.⁷⁴ In den USA und Großbritannien wurde sodann Anklage gegen die Beschuldigten erhoben, die sich in Libyen aufhielten. Die beiden Regierungen forderten erfolglos die Auslieferung der betroffenen Personen sowie ein Schuldeingeständnis und Entschädigungen.⁷⁵

Der Sicherheitsrat befasste sich im Jahr 1992 auf Antrag der USA, Frankreichs und Großbritanniens mit dem Attentat von Lockerbie.⁷⁶ In der Resolution 731 verurteilte der Sicherheitsrat den Anschlag und forderte sodann Libyen auf, dem Auslieferungsgesuch der genannten Staaten zu entsprechen.⁷⁷ Nachdem Libyen dieser Aufforderung nicht nachkam, wertete der Sicherheitsrat dies als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und verhängte durch die Resolution 748 (1992) Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII.⁷⁸ Im 4. Absatz der Präambel wurde auf den internationalen Terrorismus verwiesen, der zum Erhalt des Friedens und der internationalen Sicherheit bekämpft werden müsse. Durch den operativen Teil der Resolution 748 wurde jedoch nicht der Terrorismus als Gegenstand der Bedrohung in Art. 39 SVN definiert, sondern vielmehr die Nichtbefolgung der Resolution 731. Anknüpfungspunkt war demnach v.a. die Weigerung der libyschen Regierung, die Beschuldigten auszuliefern.⁷⁹ Die Resolution 748 enthielt zunächst keine Finanzsanktionen. Diese wurden erst im Jahr 1993 durch die Resolution 883 beschlossen. Die Sanktionen richteten sich gegen die libyschen Behörden bzw. Regierungsmitglieder und waren somit nicht losgelöst vom Staat Libyen.⁸⁰ Zudem sollten nicht die von den Staaten beschuldigten Attentäter selbst bestraft werden.

Durch Resolution 883 wurde gleichwohl das Phänomen des internationalen Terrorismus mit der Verhängung gezielter wirtschaftlicher

Sanktionen verknüpft, da die Resolution in der Präambel auf die Bedrohung durch diesen verweist. Ziffer 3 zielt darauf, der libyschen Regierung oder öffentlichen Stellen den Zugriff auf finanzielle Ressourcen zu verwehren. Dabei ist auffällig, dass der Wortlaut der Resolution den Adressatenkreis sehr weit gefasst hat. Zudem ist nicht nur die Handlungs-, sondern auch die Zielvorgabe enthalten. Durch diese Direktive, die in vielen Punkten einer Generalklausel gleicht, wurde eine effektive und weitgreifende Umsetzungspraxis intendiert. Zur Kontrolle und Koordinierung der Maßnahmen gegen Libyen wurde bereits durch Resolution 748 ein Komitee eingerichtet, auf welches in Ziffer 9 des operativen Teils der Resolution 883 Bezug genommen wird. Die Maßnahmen gegen Libyen wurden am 12. September 2003 durch die Resolution 1506 aufgehoben und das Komitee wurde aufgelöst. Mittlerweile wurden erneut Sanktionen gegen den Staat sowie auch gezielte Sanktionen gegen die politischen Eliten⁸¹ verhängt. Diese stehen jedoch nicht im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus.⁸²

2. Das Sanktionsregime gegen den Sudan

Im Jahr 1995 wurde ein Anschlag auf den damaligen Präsidenten Ägyptens, Hosni Mubarak, auf äthiopischem Staatsgebiet verübt, bei dem er jedoch unverletzt blieb. Die im Verdacht stehenden ägyptischen Staatsangehörigen wurden im Sudan vermutet. Der Sicherheitsrat forderte die sudanesishe Regierung durch die Resolution 1044 vom 31. Januar 1996 dazu auf, die drei mutmaßlichen Attentäter nach Äthiopien auszuliefern.⁸³ In der Präambel der Resolution nimmt der Sicherheitsrat an vier Stellen Bezug auf den internationalen Terrorismus. Dabei hebt er hervor, dass die Verhinderung des internationalen Terrorismus ein essentielles Element für die Beibehaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit ist.⁸⁴ Nachdem der Sudan der Aufforderung zur Zusammenarbeit nicht nachkam, verhängte der Sicherheitsrat am 26. April 1996 Sanktionen nach Kapitel VII und stellte fest, dass die Nichtbefolgung der Forderungen aus der Resolution eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit darstelle und daher die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 39 SVN erfülle.⁸⁵ Insoweit ist ein Gleichlauf im Hinblick auf die Vorgehensweise im Lockerbie-Fall zu

erkennen.⁸⁶ Die Sanktionen beinhalteten Reisebeschränkungen für Angehörige der sudanesischen Regierung und des Militärs und überdies organisatorische Sanktionen. So wurde an die Staaten appelliert, keine internationalen Konferenzen im Sudan abzuhalten.⁸⁷ Die Sanktionen wurden mittlerweile aufgehoben.⁸⁸

3. Das 1267-Sanktionsregime: Erstmalige Entkoppelung von einem Zielstaat als Sanktionsadressat bei der Verhängung von gezielten Wirtschaftssanktionen

Der Sicherheitsrat beschäftigte sich mehrfach mit der Lage in Afghanistan und verdeutlichte seine Besorgnis über den Bürgerkrieg sowie die humanitäre Lage des Landes.⁸⁹ Der fortgesetzte Konflikt in Kumulation mit der schlechten wirtschaftlichen und sozialen Situation bildete die Basis für einen sich ausbreitenden Extremismus. Mit der Resolution 1214 (1998) forderte der Sicherheitsrat, dass die Taliban nicht länger Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung gewähren und dass alle afghanischen Bürgerkriegsparteien bei den Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, kooperieren sollen.

Nachdem diesen Aufforderungen nicht Folge geleistet wurde, beschloss der Sicherheitsrat die Resolution 1267 am 15. Oktober 1999.⁹⁰ Diese ist zuvörderst vor dem Hintergrund der Anschläge auf die amerikanischen Botschaften in Nairobi und in Dar es Salaam vom 7. August 1998 zu sehen. Diesen Bezug stellt der 7. Absatz der Präambel der Resolution her. Afghanistan verstoße nicht allein gegen die Menschen-, insbesondere die Frauenrechte und das Verbot der Opiumgewinnung, sondern biete auch Zuflucht und den Raum, die Terroristen auszubilden, die Urheber der Anschläge sein sollen („safe haven“). Sowohl im 5. als auch im 8. Unterpunkt der Präambel der Resolution wird auf die Bedeutung der Bekämpfung des Terrorismus für die Bewahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Sinne des Art. 39 SVN hingewiesen. Unter Hinweis auf Kapitel VII und die Feststellung, dass die Nichtbefolgung der Vorgaben der Resolution 1214 (1998) durch die Taliban eine Bedrohung des Weltfriedens darstelle,⁹¹ folgt sodann der operative Teil der Resolution.⁹² Ziffer 2 nennt die Forderung, dass die Taliban Osama bin Laden ohne weitere Verzögerung ausliefern sollen. Um dies

durchzusetzen, werden die Staaten in Ziffer 4 lit. b) aufgefordert, Gelder und andere Finanzmittel, die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt ihrer Verfügungsgewalt oder der eines Unternehmens im Eigentum oder unter der Kontrolle der Taliban unterstehen, einzufrieren.⁹³ Eine Ausnahme sei nur dann zulässig, wenn der nach Ziffer 5 einzurichtende Sanktionsausschuss⁹⁴ dies einzelfallabhängig genehmige. Der Sicherheitsrat führte erst mit der Resolution 1452 vom 20. Dezember 2002 eine detaillierte, konkretisierende Regelung hierzu ein.

Die Sanktionen sollten gemäß Ziffer 3 des operativen Teils der Resolution 1267 erst dann in Kraft treten, wenn die Taliban den Forderungen der Staatengemeinschaft bis zum 14. November 1999 nicht nachgekommen seien. Das Ultimatum betrug somit einen Monat. Auch die Beendigung der Maßnahmen war geregelt. Trotz des Hinweises auf die humanitäre sowie menschenrechtliche Situation im 3. Unterpunkt der Präambel waren die Maßnahmen allein darauf gerichtet, die Taliban zur Auslieferung von Osama bin Laden zu bewegen. Dies macht der einleitende Satz der Ziffer 4 deutlich. Sobald dies geschehe, sollten die Sanktionen beendet werden. Damit sind die Taliban einerseits und die Staaten andererseits als Verpflichtungsadressaten⁹⁵ in Bezug auf die Ergreifung von Maßnahmen (Auslieferung bzw. Umsetzung der Resolutionen) festgelegt. Auch der zeitliche und sachliche Rahmen ist vorgegeben. Dazu tritt, dass die Zielpersonen – die Taliban – in Ziffer 1 der Resolution genau umschrieben und an das afghanische Territorium gekoppelt sind.⁹⁶

Der 5. Unterpunkt der Präambel, der eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit durch den Terrorismus konstatiert, ist nicht als eine territoriale Entkoppelung der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 39 SVN zu werten. Diese Formulierung wurde bereits in den Präambeln der Resolutionen verwendet, die Maßnahmen gegen den Sudan und Libyen vorsahen. Die Bedrohung durch den Terrorismus wird zwar nicht auf das afghanische Territorium begrenzt, jedoch steht diese Aussage in Zusammenhang mit der Situation in Afghanistan. Die Bejahung der Voraussetzungen des Art. 39 SVN ist für die Resolution 1267 vielmehr auf den bestimmten Anlass zurückzuführen, dass die Taliban der Forderung nach der Auslieferung Osama bin Ladens nicht gerecht werden.

Am 19. Dezember 2000 beschloss der Sicherheitsrat die Resolution 1333.

Auch diese enthielt den Hinweis auf die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erging im Rahmen von Kapitel VII der Charta.⁹⁷ Durch diese Resolution wurde der Kreis der potentiellen Zielpersonen erweitert. Nunmehr waren nicht mehr allein die Taliban, sondern alle Personen, die mit Osama bin Laden verbunden sind, Ziel der Maßnahmen.⁹⁸ In Ziffer 15 lit. c) der Resolution 1333 wurde der 1267-Ausschuss damit beauftragt, Personen und Einrichtungen zu benennen, die als verbunden mit Osama bin Laden einzustufen seien.⁹⁹ Ziffer 15 lit. d) sieht die Überprüfung humanitärer Auswirkungen durch diesen Ausschuss vor. Die Erstellung der Liste soll auf Grundlage der von Staaten und regionalen Organisationen zur Verfügung gestellten Informationen erfolgen.¹⁰⁰ Diese „Konsolidierte Liste“ war bis zum Beschluss der Resolutionen 1988 und 1989 (jeweils 2011)¹⁰¹ in vier Sektionen aufgeteilt: 1. Individuals associated with the Taliban, 2. Entities and other groups and undertakings associated with the Taliban, 3. Individuals associated with Al-Qaida und 4. Entities and other groups and undertakings associated with Al-Qaida.¹⁰²

Es gilt daher zu untersuchen, ob durch die Formulierung „Personen und Einrichtungen, die mit Osama bin Laden verbunden sind“ in der Resolution 1333 von einer Loslösung der Maßnahmen von einem territorialen Anknüpfungspunkt ausgegangen werden kann. Ein Bezug zu einem Staat wird nach dem Wortlaut nicht gefordert. Der Annahme einer territorialen Entkoppelung der Maßnahmen steht jedoch entgegen, dass die Resolution 1333 an überragend vielen Stellen auf Afghanistan Bezug nimmt.¹⁰³ Dazu tritt, dass die Ziffern 23 und 24 des operativen Teils, die die Bedingungen einer Beendigung der in den Ziffern 5, 8, 10, 11 geforderten Maßnahmen regeln, die Taliban als Verpflichtungsadressaten benennen. Ziffer 1 der Resolution 1267 bezeichnet die Taliban aber gerade als eine *afghanische* Gruppierung. Es ist jedoch möglich, eine partielle territoriale Entkoppelung anzunehmen: Denn die Adressaten der Sanktion können nunmehr ohne Bezug zu einem bestimmten Territorium oder Staat bestimmt werden, die Adressaten der Verpflichtung zur Auslieferung sind dagegen weiterhin mit dem afghanischen Staat verbunden.¹⁰⁴

Im 3. Punkt der Präambel der Resolution 1390 vom 16. Januar 2002 wird auf die als Reaktion auf den 11. September 2001 ergangenen Resolutionen

1368 und 1373 Bezug genommen. Darin konstatierte der Sicherheitsrat ausdrücklich, dass terroristische Akte eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Dies wird im letzten Erwägungspunkt der Präambel der Resolution 1390 aufgegriffen und bestätigt. Somit wird die Anknüpfung an das Verhalten der Taliban und den afghanischen Staat in Bezug auf die Umsetzung der Vorgaben des Sicherheitsrats für das 1267-Regime aufgelöst.¹⁰⁵ Wenngleich die fortwährende Weigerung der Taliban zur Kooperation weiterhin erwähnt wird,¹⁰⁶ stellen Akte des Terrorismus *als solche* eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. Mit der Resolution 1377 wurden diese sogar als eine der *schwerwiegendsten* Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im 21. Jahrhundert eingestuft.¹⁰⁷

Eine Definition des Ausdrucks „verbunden mit Osama bin Laden“ zur Bestimmung der Sanktionsadressaten enthielten die Resolutionen 1333, 1390 allerdings nicht. Die beschlossenen Maßnahmen, so Ziffer 3 der Resolution 1390, galten zunächst für 12 Monate mit einer Verlängerungsoption, von der Gebrauch gemacht wurde.¹⁰⁸ In Ziffer 5 lit. d) der Resolution 1390 (2002) wurde der Sanktionsausschuss dazu ermächtigt, Richtlinien zu erlassen, die dessen Arbeit reglementieren sollten. Diese wurden von dem Komitee am 7. November 2002 erlassen und seitdem mehrfach geändert.¹⁰⁹

Nach dem Tod von Osama bin Laden¹¹⁰ wurden am 17. Juni 2011 vom Sicherheitsrat die Resolutionen 1988 und 1989 (2011) beschlossen. Diese sehen vor, dass es nunmehr zwei verschiedene Sanktionslisten geben soll. Eine Liste richtet sich gegen Mitglieder der Al-Qaida („Al-Qaida and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them“), die andere führt die Namen von Talibankämpfern auf.¹¹¹

Die Vorgehensweise in Bezug auf das Taliban-Regime verlief zunächst ähnlich wie die gegen Libyen im Rahmen der Lockerbie-Affäre oder den Sudan. Der Sicherheitsrat gab eine Handlungsanweisung an den Zielstaat bzw. das De-facto-Regime ab, auf die im Falle der Nichtbefolgung eine Sanktion folgte. Der Wortlaut der Resolutionen gegen Libyen und Afghanistan in Bezug auf die gezielten wirtschaftlichen Maßnahmen ist gleichlaufend mit der Besonderheit, dass die Resolution 1267 eine Ausnahme auf Grund humanitärer Erwägungen zulässt. Die Resolutionen

des 1267-Regimes verlieren allerdings schrittweise den Bezug zu einem staatlichen Sanktionsadressaten. Dieser Verlust eines territorialen Bezugspunkts fügt sich in die Definition des transnationalen Elements des Terrorismus ein, der diffus, entkoppelt von einem bestimmten Staat agiert. In den Resolutionen des Sicherheitsrats wird allerdings terminologisch nicht zwischen dem transnationalen und dem internationalen Terrorismus differenziert. Der Sicherheitsrat verwendet vielmehr durchgängig die Terminologie des „internationalen“ Terrorismus.

Im Jahr 2011 wurde durch die Resolutionen 1988 und 1989 (2011) die Schaffung einer zweiten Sanktionsliste im Rahmen des 1267-Regimes beschlossen. Seitdem wird nun wieder zwischen den Taliban und der Al-Qaida differenziert.¹¹² Die Taliban, die durch Ziffer 1 des operativen Teils der Resolution 1267 (1999) als „Afghan faction“ umschrieben wurden, sind eine Gruppierung mit einem territorialem Bezugspunkt, wohingegen die Al-Qaida einen Verband mit globaler Ausrichtung darstellt.

4. Abgrenzung zu dem 1373-Sanktionsregime

Nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001 wurden die Resolutionen 1368 vom 12. September 2001 und 1373 vom 28. September 2001 durch den Sicherheitsrat beschlossen. Beide Resolutionen bewerteten die Terroranschläge als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, weiteten diese Auffassung jedoch auf *alle* terroristischen Handlungen aus.¹¹³ Das Phänomen des Terrorismus als solches bedroht nach der Auffassung des Sicherheitsrats den Weltfrieden und die internationale Sicherheit.¹¹⁴ Dieses Verständnis von Art. 39 SVN führt sodann dazu, dass auch die Rechtsfolgen des Art. 41 SVN vom Einzelfall entkoppelt werden. Es handelt sich nicht um eine für eine besondere Situation konzipierte Maßnahme, sondern die Rechtsfolgen betreffen eine Vielzahl möglicher Konstellationen. Die Interpretation des Art. 41 SVN wird von einem länderspezifischen Vorgehen zu einem Handlungsauftrag in Bezug auf eine Vielzahl hypothetischer Fälle modifiziert.¹¹⁵ Zwar wurde bereits in vorherigen Resolutionen ein Bezug zwischen terroristischen Anschlägen und der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hergestellt, jedoch nie in Ermangelung eines konkreten Bezugs.¹¹⁶ Aus der Verbreiterung des Tatbestands des Art. 39

SVN folgt notwendigerweise, dass auch der Kreis der potentiellen Sanktionsadressaten erweitert wird. Auch eine zeitliche oder sachliche Begrenzung der Wirkungen, die in bisherigen Resolutionen z.B. an die Auslieferung Osama bin Ladens geknüpft war, entfällt. Das besondere Merkmal der Resolutionen 1368 und 1373 ist daher deren abstrakt-generelle Natur, denn die Beschlüsse treffen einen unbestimmten Adressatenkreis in einer unbestimmten Zahl von Fällen.¹¹⁷ Gerade die Kumulation von Unbestimmtheit der möglichen Fallkonstellationen (Voraussetzung ist lediglich der Bezug zum Terrorismus) und Ungewissheit in Bezug auf den Adressatenkreis (jeder Financier desselben), die durch die Wirtschaftssanktionen beschwert werden, stellt das Novum dar.

Dabei ist es höchst umstritten, ob der Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitels VII legislativ tätig werden darf, ob er die (Organ-) Kompetenz innehat, ein Sanktionsregime wie das der Resolution 1373 zu schaffen.¹¹⁸ Dies ist v.a. vor dem Hintergrund des Art. 13 Abs. 1 lit. a) SVN zu sehen, der besagt, dass die Generalversammlung das Organ im Gefüge der Vereinten Nationen ist, das Empfehlungen abgibt, um die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen.¹¹⁹ Dies ist gerade deshalb sinnvoll, da im Sicherheitsrat nicht die Gesamtheit, noch nicht einmal die Mehrheit der Staaten vertreten ist.

Die getroffenen Maßnahmen, die mit der Finanzierung des Terrorismus in Verbindung stehen, werden ausdrücklich auf Kapitel VII gestützt.¹²⁰ Ziffer 1 lit. a) der Resolution 1373 stellt den Zweck der nachfolgenden Anweisungen generalklauselartig¹²¹ heraus: So soll die Finanzierung terroristischer Handlungen verhütet und bekämpft werden. Ziffer 1 lit. b) enthält zur Erreichung dieses Ziels die Anordnung, dass der Verstoß gegen dieses Bereitstellungsverbot unter Strafe zu stellen ist. Ein weiterer Handlungsauftrag an die Staaten findet sich in Ziffer 1 lit. c). Danach müssen alle wirtschaftlichen Quellen von Personen und mit ihnen in Verbindung stehenden Einrichtungen, die terroristische Handlungen begehen oder sich in einer bestimmten Form daran beteiligen, eingefroren werden. Somit wird – wie im Fall des 1267-Regimes – die Verfügungsgewalt über bestehendes Vermögen entzogen und die künftige Erlangung unmöglich gemacht.

Die Listung wird jedoch nicht von den Vereinten Nationen vorgenommen, sondern die Entscheidung liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Staaten werden zudem aufgefordert, effektiv die Bereitstellung von Geldern, finanziellen Vermögenswerten, wirtschaftlichen Ressourcen oder Finanz- und damit zusammenhängenden Dienstleistungen zu verhindern, Ziffer 1 lit. d). Über die Umsetzung der Anordnungen soll ein Ausschuss wachen, der nach Ziffer 6 des operativen Teils i.V.m. Regel 28 der vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats gebildet wird. Zur Überwachung der Umsetzung dieser Vorgaben wurde das Counter Terrorism Committee (CTC) eingesetzt.¹²² Dieses Gremium bildet die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ab. Es handelt sich dabei nicht um einen Sanktionsausschuss wie den im Rahmen des 1267-Sanktionsregimes. Die Resolution 1373 fordert die Mitgliedstaaten auf, dem CTC Bericht über die Schritte zu erstatten, die sie zur Umsetzung der Resolution ergriffen haben. Der Vorsitzende des CTC unterrichtet sowohl den Sicherheitsrat als auch alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen regelmäßig über die Arbeit des Komitees. Durch die Resolution 1535 (2004) wurde das Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) gegründet, um das CTC, z.B. bei den Staatenbesuchen, zu unterstützen. Das Mandat des aus vierzig Personen bestehenden Gremiums wurde durch die Resolution 1963 (2011) bis in das Jahr 2013 ausgeweitet. Mittlerweile hat das Komitee zwei Berichte veröffentlicht.¹²³ Diese Form der Überwachung der staatlichen Umsetzungsschwierigkeiten und -fortschritte ähnelt den Mechanismen, die im Rahmen der Konventionen zum Schutz der Menschenrechte vorgesehen sind.¹²⁴

5. Weitere Ausgestaltung der Sanktionsregime

Die Maßnahmen des Sicherheitsrats wurden in der Folge um weitere Beschlüsse ergänzt.

a. Die Einsetzung von Sanktionsausschüssen

Um die Sanktionslisten gegen die Al-Qaida einerseits und die Taliban andererseits zu verwalten, setzte der Sicherheitsrat Sanktionsausschüsse ein. Bis zum Jahr 2011 gab es allein einen Ausschuss, um das 1267-Regime zu verwalten. Dessen Aktionsradius ist durch die Resolutionen

1390 (2002), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008) und 1904 (2009) modifiziert worden. Das wohl wichtigste Dokument zum Verständnis der Arbeitsweise des Ausschusses trägt den Titel „Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work“. In dieser Geschäftsordnung werden die Details der Zusammensetzung und der Verfahren geregelt.¹²⁵ Das Gremium setzt sich zusammen aus Mitgliedern des Sicherheitsrats und soll stets Abbild von dessen Zusammensetzung sein. Es entscheidet gemäß Art. 3 lit. b), 4 lit. a) der Guidelines in nicht öffentlicher Sitzung im Konsensus-Verfahren, d.h., dass ein Beschluss dann zu Stande kommt, wenn keine Gegenstimmen erhoben werden.¹²⁶ Kann dies nicht erreicht werden, wird die Angelegenheit an den Sicherheitsrat übermittelt. Dessen Abstimmungsverfahren ist in Art. 27 SVN geregelt und führt zu der stärkeren Gewichtung der Stimmen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, da ein Beschluss des Sicherheitsrats ohne deren Zustimmung nicht zu Stande kommt, Art. 27 Abs. 3 SVN.¹²⁷ Die Resolutionen 1363 vom 30. Juli 2001 und 1526 vom 30. Januar 2004 führten zudem das sog. Monitoring-Team ein.¹²⁸ Das Team soll die effektive Umsetzung der Beschlüsse garantieren und nach Schaffung des 1373er-Ausschusses die Koordinierung zwischen den beiden Sanktionskomitees erleichtern. Das Analytical Support and Sanctions Monitoring Team legt dem Ausschuss regelmäßig Berichte vor, in dem die Durchsetzung des 1267-Sanktionsregimes bewertet wird. Diese Berichte bildeten oftmals wichtige Initiativen zur Überarbeitung des Sanktionsregimes und damit für die Beschlüsse des Sicherheitsrats.¹²⁹

Durch die Resolution 1988 (2011) wurde ein neuer Sanktionsausschuss geschaffen, der allein die Liste verwalten soll, die die Talibankämpfer enthält.¹³⁰ Auch dieses Gremium wird durch das 1267-Überwachungsteam unterstützt.¹³¹

b. Präzisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Verfahrensausgestaltung

Um das Sanktionsregime, das mit der Resolution 1267 begründet wurde, weiter auszugestalten, wurden weitere Beschlüsse durch den Sicherheitsrat gefasst. In Bezug auf die Finanz- und Vermögenswerte sind die Sanktionen fortgesetzt und eine fortlaufende Aktualisierung der Listen

durch den 1267-Ausschuss beschlossen worden.¹³² Ziffer 1 der Resolution 1989 (2011) nennt die Adressaten: „individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida”.¹³³ Nach Ziffer 4 deuten verschiedene Handlungen oder Aktivitäten auf eine Verbindung zur Al-Qaida hin:

„Reaffirms that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking, or entity is associated with Al-Qaida include:

- (a) participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of;*
- (b) supplying, selling or transferring arms and related materiel to;*
- (c) recruiting for; or otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof“.*

Trotz der intendierten Eingrenzung des Kriteriums eröffnet die Formulierung durch auslegungsbedürftige Begriffe wie etwa „otherwise supporting acts or activities“ einen großen Spielraum. Zudem weist der Wortlaut („include“) darauf hin, dass es sich um eine beispielhafte und keine abschließende Aufzählung oder gar eine Definition handelt.

Im Hinblick auf die humanitären Ausnahmen ist auf die Resolution 1452 vom 20. Dezember 2002 hinzuweisen. Wie bereits erwähnt, enthielt die Resolution 1267 aus dem Jahr 1999 einen Verweis auf humanitäre Ausnahmen von den Wirtschaftssanktionen, diese wurden jedoch erst durch die Resolution 1452 präzisiert. Sie sieht vor, dass die finanziellen Sanktionen nicht für Gelder und andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen gelten sollten, die auf Grund einer Entscheidung des Staats, der die Vermögenswerte einfriert, für Grundaussgaben notwendig sind. Unter den Begriff der Grundaussgaben fallen insbesondere die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten, Medikamenten und medizinischer Behandlung, ferner Steuern sowie die Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen. Ein solches Vorgehen müsse jedoch stets mit dem Sanktionsausschuss abgestimmt werden.¹³⁴ Die Resolution 1455 (2003) traf zudem in ihren Ziffern 3, 4 und 7 Vorkehrungen für die Verbesserung der Identifizierung von gelisteten Personen.

c. Aufnahme in die Al-Qaida-Sanktionsliste

Von dem 1267-Sanktionsausschuss als Unterorgan des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen wird eine Liste geführt, die alle Personen und Einrichtungen erfasst, die mit der Al-Qaida verbunden und daher durch die Maßnahmen des 1267-Regimes betroffen sind. Das Verfahren der Listung eines Verdächtigen wurde durch die Resolutionen 1526 (2004), 1735 (2006), 1822 (2008) und 1904 (2009) reformiert.

aa. Hinreichende Gewährung von Verteidigungsrechten? Mitteilung und Anhörung bei Erstbeschluss der Listung

Bis zum Jahr 2004 konnten natürliche und juristische Personen bereits auf „bloßen Staatenzuruf“¹³⁵ auf die Liste gelangen.¹³⁶ Dann erst wurden Schritte unternommen, das Verfahren der Listung transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Ziffer 17 der Resolution 1526 (2004) fordert die Staaten nunmehr auf, Gründe für die Listung bei Stellung eines Antrags zu nennen. Das Festschreiben eines solchen Erfordernisses impliziert im Umkehrschluss, dass dies vorher nicht zwingend erforderlich war.¹³⁷ Eine erneute Aufforderung an die Staaten zur Begründung erfolgte durch Ziffer 4 der Resolution 1617 (2005). Es stellt sich daher die Frage, auf welcher Grundlage der Sanktionsausschuss bis dahin über eine Listung entschieden hat, wenn die maßgeblichen Fakten dem Komitee von den Staaten nicht mitgeteilt wurden. Es drängt sich der Eindruck auf, dass eine wertende Einschätzung des beantragenden Staats ausreichen konnte, um das Gremium zu überzeugen, keine Gegenstimme zu erheben und so eine Listung zu ermöglichen.¹³⁸ In Ziffer 6 lit. e) der Guidelines des Komitees heißt es:

„Member States shall provide a detailed statement of case in support of the proposed listing that forms the basis or justification for the listing in accordance with the relevant resolutions [...]“.¹³⁹

Die Falldarstellung soll Identifizierungsmerkmale, Informationen über die Verbindungen zu anderen gelisteten Personen und Beweise für die behaupteten Angaben enthalten.¹⁴⁰ Die besondere Herkunft und Natur der Beweise, ob es sich etwa um Geheimdienstinformationen oder öffentlich zugängliche Informationen handelt, müsse offen gelegt werden.¹⁴¹ Ferner wird es dem beantragenden Staat frei gestellt, ob er sich als Antragsteller

zu erkennen gibt.¹⁴² Eine Zusammenfassung der Gründe für die Aufnahme des jeweiligen Eintrags wird seit 2008 auf der Webseite des Sanktionsausschusses veröffentlicht.¹⁴³ Jedoch kann der beantragende Staat die Teile seiner Angaben bezeichnen, die vertraulich behandelt werden müssen und deswegen nicht veröffentlichungsfähig sind.¹⁴⁴ Eine Anhörung des Betroffenen findet im Vorfeld nicht statt. Nachdem eine Listung erfolgt ist, wird der Herkunftsund/oder Aufenthaltsstaat binnen drei Arbeitstagen von der Listung informiert. Diese Frist betrug zunächst zwei Wochen.¹⁴⁵ Erst nachdem die Staaten eine Benachrichtigung erhalten haben, *soll* der Betroffene, *soweit* seine Adresse bekannt ist, informiert werden. Dies sieht Ziffer 11 der Resolution 1735 (2006) vor.¹⁴⁶ Dieser Benachrichtigung ist eine Kopie des veröffentlichungsfähigen Teils der Falldarstellung, eine Beschreibung der in den einschlägigen Resolutionen festgelegten Auswirkungen der Aufnahme in die Liste, eine Darstellung der Verfahren des Ausschusses zur Prüfung von Anträgen auf Streichung von der Liste sowie die Resolution 1452 (2002) beizufügen.¹⁴⁷ Maßgeblich für die Kommunikation mit dem Betroffenen sollen das nationale Recht sowie die Gepflogenheiten des handelnden Staats sein.

bb. Allgemeine Überprüfung der Listung: Folgebeschlüsse über die Fortsetzung einer Listung

Nachdem sich über hundert Namen von Personen oder Einrichtungen seit mehr als vier Jahren ohne Überprüfung auf der Liste befanden, wurde neben einer generellen Überprüfung ein weiterer Mechanismus zur Verhinderung einer dauerhaften Listung eingesetzt.¹⁴⁸ Eine allgemeine Überprüfung der Konsolidierten Liste sieht nunmehr Ziffer 25 des operativen Teils der Resolution 1822 (2008) vor:

*„Directs the Committee to conduct a review of all names on the Consolidated List at the date of adoption of this resolution by 30 June 2010 in which the relevant names are circulated to the designating states and states of residence and/or citizenship, where known, pursuant to the procedures set forth in the Committee guidelines, in order to ensure the Consolidated List is as updated and accurate as possible and to confirm that listing remains appropriate.“*¹⁴⁹

Diese allgemeine Kontrolle ist nunmehr abgeschlossen.¹⁵⁰ Daneben soll es jährlich eine Überprüfung der Namen geben, die seit drei oder mehr Jahren nicht überprüft wurden.¹⁵¹ Besteht nach Auffassung des Staats, der die Listung beantragte, dazu kein Bedürfnis mehr, so muss dieser Staat einen Antrag auf De-Listing nach dem beschriebenen Verfahren stellen, Ziffer 10 der Guidelines. Durch diese Maßnahmen soll verhindert werden, dass es zu Dauerlistungen kommt, die sich nicht mehr als „preventive and temporary“¹⁵² einstufen lassen und daher erhöhte Anforderungen an das Verfahren und den Rechtsschutz mit sich bringen. Dieser Überprüfungsautomatismus bringt jedoch kein „objektiviertes Verfahren“¹⁵³ mit sich. Denn der Staat, der die Listung beantragt hat, ist auch für die Einleitung des Streichungsverfahrens zuständig. Er trifft dabei eine Entscheidung nach politischem Ermessen. Wird ein solches Gesuch dann tatsächlich eingeleitet, ist erneut ein politisches Gremium, das Sanktionskomitee, berechtigt, über die Streichung der Listeneinträge zu entscheiden. Bei dieser jährlichen Neubewertung der Namen, die seit mehr als drei Jahren auf der Liste stehen, gibt es keine Beteiligung des Einzelnen in der Form, dass er im Vorfeld der Entscheidung angehört wird. Er wird auch nicht darüber informiert, warum er auf der Liste verbleibt. Das Review-Verfahren ist daher durch die politisch determinierte Entscheidung der Staaten geprägt.

d. Aufnahme in die Taliban-Liste

Die Aufnahme in die Taliban-Liste ist im Wesentlichen mit der Aufnahme auf die Al-Qaida-Liste vergleichbar.¹⁵⁴ Wenn ein Mitgliedstaat jedoch erwägt, die Aufnahme eines neuen Namens vorzuschlagen, soll dieser zunächst die afghanische Regierung oder aber den Rat der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) kontaktieren.¹⁵⁵ Es handelt sich bei der UNAMA um eine Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan, deren Gründung durch die Resolution 1401 vom 28. März 2002 beschlossen wurde.

e. Das Streichungsverfahren die Al-Qaida-Liste betreffend

Das Listenstreichungsverfahren ist in den Guidelines des

Sanktionsausschusses ausführlich geregelt.¹⁵⁶ Danach ist entweder der Sanktionsausschuss oder – lässt sich dort kein Beschluss treffen – der Sicherheitsrat zuständig. Mit dem Verfahren der Listenstreichung ist somit i.d.R. das Gremium befasst, dass eine Listung angeordnet hat. Die mögliche Befassung des Sicherheitsrats mit der Thematik kann nicht als zusätzliche Instanz verstanden, denn der Sicherheitsrat ist – obgleich nicht personell identisch – durch die gleiche Staatenauswahl besetzt wie der Sanktionsausschuss.

Es gibt für den Betroffenen mehrere Möglichkeiten zur Anregung des De-Listings-Verfahrens. Bis zum Beschluss der Resolution 1730 vom 19. Dezember 2006 gab es allein ein Verfahren unter Einschaltung des Aufenthalts- oder Heimatstaats des Gelisteten. Es handelt sich dabei um eine besondere Form des diplomatischen Schutzes.¹⁵⁷ Die Staaten stellen einen Antrag bei dem Sanktionsausschuss, nachdem sie mit dem Staat verhandelt haben, der die Listung beantragt hat. Der Gelistete nimmt an dem Verfahren nicht teil.¹⁵⁸ Die schwache Stellung des Individuums im Hinblick auf die Verpflichtung des Staats zur Ausübung des diplomatischen Schutzes sowie die Anfälligkeit des Verfahrens für politisch opportune Entscheidungen sind jedoch bedenklich.

Durch die Resolution 1730 wurde ein zusätzliches Listenstreichungsverfahren durch die Einrichtung eines Focal Points geschaffen. Dabei handelt es sich um ein verwaltungsinternes Gremium bei den Vereinten Nationen. Betroffene Personen können dort Anträge auf Streichung von der Liste stellen. Der Focal Point dient der Entgegennahme von Anträgen und der Information über das weitere Verfahren, er entscheidet aber nicht über das Delisting. Diese Entscheidungskompetenz liegt weiterhin beim Sanktionsausschuss. In diesem Verfahren hat der Einzelne zwar eine Art Initiativrecht, eine echte Rechtsstellung bleibt ihm jedoch verwehrt.¹⁵⁹

Mit der Einrichtung des Amtes einer Ombudsperson durch Resolution 1904 (2009) wurde der Focal Point für De-Listing-Anträge nach dem 1267-Sanktionsregime unzuständig.¹⁶⁰ Er nimmt jedoch weiterhin Anträge von Personen und Einrichtungen entgegen, die eine Streichung von anderen Sanktionslisten anstreben.¹⁶¹

Welche Kriterien für die Entscheidung über das De-Listing maßgeblich

sind, ist bisher nicht abschließend geregelt. Die Resolution 1735 vom 22. Dezember 2006 nennt einige Ansatzpunkte, z.B. die Identitätsverwechslung oder den Tod des Gelisteten.¹⁶² Auch die Entscheidung über das De-Listing erfolgt im Rahmen des Konsensus-Verfahrens. Kann keine Einigung erzielt werden, wird der Fall an den Sicherheitsrat weitergeleitet.

Auf der Webseite des Sanktionsausschusses kann nachvollzogen werden, wer genau von der Liste gestrichen wurde.¹⁶³

f. Das Streichungsverfahren bzgl. der Taliban-Liste

Für das Listenstreichungsverfahren bzgl. der Taliban-Liste sind einige Besonderheiten vorgesehen. So wird der zuständige Ausschuss angewiesen, besonders zeitnah („expeditiously“) über die Listenstreichungsanträge zu entscheiden und die Gesuche derjenigen Personen gebührend zu berücksichtigen („due regard“), die alle geforderten Bedingungen erfüllen.¹⁶⁴ Diese sog. Aussöhnungsbedingungen sind die Gewaltlosigkeit, die Verfassungstreue und der Abbruch der Beziehungen zur Al-Qaida.¹⁶⁵ Mit diesen besonderen Maßgaben kommt der Sicherheitsrat einem Ersuchen der afghanischen Regierung nach, die nationale Aussöhnung dadurch zu fördern, dass diejenigen Talibanführer rasch von der Sanktionsliste gestrichen werden, die sich zu einer Zusammenarbeit mit der Regierung bekennen.¹⁶⁶ So bildet sich der politische Wille darin ab, die Streichungsanträge der Taliban wohlwollender und zügiger zu behandeln als die der Personen auf der Al-Qaida-Liste. Dazu tritt, dass im Unterschied zu der Al-Qaida-Liste sowohl die afghanische Regierung als auch die UNAMA, zwei regionale Institutionen, maßgeblich an dem Listenstreichungsverfahren beteiligt werden sollen und so einen weitreichenden Einfluss ausüben können.¹⁶⁷ Es gibt, insoweit besteht ein Gleichlauf mit der Liste, die Namen der Mitglieder der Al-Qaida enthält, sowohl für die Staaten eine Möglichkeit, das Streichungsverfahren zu initiieren, als auch für den Einzelnen. Für Gesuche des Einzelnen ist dann der soeben erwähnte Focal Point zuständig.¹⁶⁸

6. Zwischenergebnis

Die Sanktionspraxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen *gegen Einzelne* zur Bekämpfung des Terrorismus bildet zwei Stränge. Zunächst wurden die Sanktionen gegen das Talibanregime beschlossen. Die Umsetzung der Resolution 1267 (1999) und der Folgeresolutionen 1333 (2000) und 1390 (2002) obliegt hinsichtlich der Konkretisierung der hiervon betroffenen Personen, Organisationen und Einrichtungen allein den Vereinten Nationen und überlässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung wenig eigenen Spielraum. Der Sanktionsausschuss, auch 1267-Komitee genannt, erstellt nach Hinweisen der Mitgliedstaaten die Listen.¹⁶⁹ Die Geltung dieser Sanktionen ist nicht (mehr) zeitlich beschränkt.¹⁷⁰ Die Sanktionspraxis löste sich zunehmend von der Anknüpfung an staatliches Handeln und an das Staatsgebiet und stellte den Einzelnen als Zielperson in das Zentrum des Sanktionsregimes. Die Beteiligung des Einzelnen an dem Verfahren war zunächst nur vermittelt über die Ausübung des diplomatischen Schutzes eines Staats zur Erreichung einer Streichung von der Liste vorgesehen. Erst mit Errichtung des Focal Points und der Schaffung des Amtes der Ombudsperson im Jahr 2009 können auch Individuen selbst ein Verfahren anstrengen. Über den Erfolg dieses Streichungsantrags entscheidet jedoch weiterhin ein Gremium auf Grund von politischem Ermessen. Auch die Mitteilung an den Einzelnen, dass eine Listung erfolgt ist, bleibt nur eingeschränkt möglich. Anhörungsrechte im Vorfeld der Listung bestehen zu Gunsten des Betroffenen nicht. Alle Reformen im Rahmen dieses Sanktionsregimes führten zwar zu einer Verstärkung und Konkretisierung der Rechte des Einzelnen. Eine starke Rechtsposition hat dieser jedoch immer noch nicht inne. Die Geheimhaltungs- und Sicherheitsinteressen der beteiligten Staaten kollidieren insoweit mit den Verteidigungsrechten des Betroffenen.

Den zweiten Strang bildet die Resolutionspraxis nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001: Auf der Grundlage der Resolutionen 1368 und 1373 (2001) kann der jeweilige Mitgliedstaat der Vereinten Nationen eigenständig die konkreten Sanktionsadressaten festlegen. Bei der Umsetzung der Sanktionen wird den Mitgliedstaaten somit ein weitaus größerer Umsetzungsspielraum zugestanden.¹⁷¹ Im Rahmen des 1373-Sanktionsregimes können somit auf der Ebene der Vereinten Nationen nicht unmittelbar Individuen benannt und Maßnahmen gegen diese

verhängt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der 1373er-Ausschuss durch die Staatenberichte und -besuche einen weitreichenden Einfluss auf die Umsetzung der in den Resolutionen beschlossenen Verpflichtungen hat. Der Schwerpunkt beider Sanktionsregime liegt auf der Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus, so dass sich in vielerlei Hinsicht Zuständigkeitsüberschneidungen ergeben, v.a. vor dem Hintergrund des weiten Anwendungsbereichs der Resolution 1373 (2001), die eine Bekämpfung des internationalen Terrorismus insgesamt zum Ziel hat.

IV. Die Rechtsbindung und -kontrolle des Sicherheitsrats

Es gibt, wie soeben dargestellt, verschiedene Möglichkeiten, die Streichung der Listung im Rahmen des 1267-Regimes zu erreichen. In Betracht kommen die Ausübung diplomatischen Schutzes durch den Aufenthalts- oder Heimatstaat, das Verfahren zur Überprüfung der Liste von Amts wegen oder aber Verfahren, die der Einzelne selbst initiieren kann (Focal-Point-Verfahren bzw. Verfahren unter Einschaltung der Ombudsperson). Über die Beendigung der Sanktionen entscheidet jedoch in allen Fällen der Sanktionsausschuss bzw. der Sicherheitsrat.

Im Folgenden gilt es zu untersuchen, ob neben den Verfahren, die durch die Resolutionen vorgesehen sind, eine Überprüfung durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) in Betracht kommt. Eine solche richterliche Überprüfung setzt voraus, dass der Sicherheitsrat als Urheber des 1267-Sanktionregimes überhaupt an das Recht gebunden ist.¹⁷²

Für einen Rechtsverstoß des Sicherheitsrats kommen zwei Anknüpfungspunkte in Betracht: Erstens ist fraglich, ob der Rat im Rahmen seiner Befugnisse aus Art. 39 ff. SVN handelt, wenn er Sanktionen gegen Individuen erlässt, die – anders als die Staaten – keine Mitglieder der Vereinten Nationen sind.¹⁷³ Zweitens kann das soeben dargestellte 1267-Regime in Menschenrechte des Einzelnen eingreifen. Es ist daher fraglich, ob der Sicherheitsrat an die Charta der Vereinten Nationen gebunden ist (1.) und ob er universelle Menschenrechte achten muss (2.). Wird eine Bindung an die Charta und die Menschenrechte bejaht, so ist zudem fraglich, ob eine solche den Sicherheitsrat auch dann trifft, wenn dieser im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta tätig wird

(3.). Im Falle der Bejahung einer Bindung des Sicherheitsrats ist es allerdings für den Fortgang dieser Untersuchung nicht entscheidend, ob das Recht durch das Handeln des Sicherheitsrats *tatsächlich* verletzt ist. Um eine Aussage über die (Rechts-) Schutzstrukturen auf der Kreationsebene zu treffen, ist es vielmehr ausreichend, dass die *Möglichkeit* eines Verstoßes gegen rechtliche Garantien besteht, die dann einen Bezugspunkt für eine richterliche Untersuchung durch den IGH bilden könnten (4.).

1. Die Rechtsbindung des Sicherheitsrats

Es handelt sich bei dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorrangig um ein politisches Organ. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit sich eine rechtliche Bindung auch für ein solches Gremium bei dem Erlass von Beschlüssen ergibt.¹⁷⁴ Haupteinwand gegen eine Bindung des Sicherheitsrats an das Recht ist sicherlich die Effektivität seines Handelns. Art. 1 Ziffer 1 SVN setzt das Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, wobei dem Sicherheitsrat mittels Art. 24 Abs. 1 SVN die Hauptverantwortung dazu übertragen wird. Stünde die Rechtmäßigkeit der Sicherheitsratsresolutionen in Frage, so könnte dies jedoch Auswirkungen auf die Umsetzungsdisziplin der Mitgliedstaaten haben oder aber zu einer Aushöhlung des Gewaltverbots unter Berufung auf die Selbsthilfe der einzelnen Staaten führen. Zudem könnte im Falle einer Bindung des Sicherheitsrats an das Völkerrecht ein Mitgliedstaat, der eine völkerrechtswidrige Maßnahme des Sicherheitsrats befolgt, gegenüber einem anderen Staat, gegen den die Maßnahme gerichtet ist, einen Völkerrechtsbruch begehen, für den er verantwortlich ist.¹⁷⁵ Es bestünde somit die Gefahr, dass die Rechtfertigungsfunktion der Beschlüsse nach Kapitel VII nachträglich entfällt.¹⁷⁶ Dazu tritt, dass Unklarheit darüber herrschen würde, welche übergeordnete Instanz zur Feststellung der Rechtswidrigkeit des Handelns angerufen werden kann.¹⁷⁷

a. Argumentation in Bezug auf die derivative Völkerrechtssubjektivität der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind ein Völkerrechtssubjekt.¹⁷⁸ Sie wurden durch

den Gründungsvertrag mit der Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut. Dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung folgend, enden diese Kompetenzen dort, wo es das Dokument vorsieht. Diese Aussage wird freilich durch die *effet utile*-Auslegung¹⁷⁹ und die *implied powers*-Lehre¹⁸⁰ modifiziert. Es gilt jedoch der Grundsatz, dass nur die Rechtsmacht an eine internationale Organisation delegiert ist, die von den Völkerrechtssubjekten tatsächlich und willentlich an diese übertragen wurde.

Aus der abgeleiteten Völkerrechtssubjektivität wird ein Rückschluss auf die begrenzten Kompetenzen des Sicherheitsrats als Organ der Vereinten Nationen gezogen.¹⁸¹ Der Sicherheitsrat könne nur insoweit wirksam handeln, wie die Staaten Kompetenzen übertragen bzw. sich dazu verpflichtet haben.¹⁸²

Diese Argumentation gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, wie weit die Befugnisse des Sicherheitsrats tatsächlich reichen. Dass eine Begrenzung mittels des Gründungsvertrags erfolgen kann, ist nahezu unbestritten. Denn die Mitgliedstaaten haben dem Sicherheitsrat weder die Befugnis übertragen, frei von rechtlichen Beschränkungen zu agieren, noch wollten sie sich einem von ihrem Willen völlig unabhängig handelnden Organ unterstellen¹⁸³ und damit ihre Souveränität derart aufgeben, dass ein von ihnen geschaffenes Organ nicht einmal an den Gründungsvertrag selbst gebunden sein soll.¹⁸⁴

Die absolute Grenze der Kompetenzen des Rats verläuft in jedem Fall dort, wo auch die der Vereinten Nationen enden.¹⁸⁵

b. Chartaimmanente Begrenzung der Kompetenzen des Sicherheitsrats

Im Folgenden werden verschiedene Ansichten dargestellt, die eine Begrenzung der Kompetenzen des Sicherheitsrats aus der Charta annehmen.

Ausgangspunkt für die Herleitung ist zunächst der Wortlaut der Charta. Der fünfte Teil der Charta der Vereinten Nationen wird als „allgemeiner Teil“ verstanden. Art. 24 SVN ist dabei die zentrale Aufgabennorm. Dessen Abs. 1 und 2 umschreiben, in welchem Rahmen die Friedenssicherung durch den Sicherheitsrat erfolgen kann:

- „(1) *In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.*
- (2) *In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII.*“

Die Norm sieht vor, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner Hauptaufgabe im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen handeln muss, Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 1 SVN. Für die Bestimmung dieser Ziele und Grundsätze sind die Art. 1 und 2 SVN maßgeblich.¹⁸⁶

Die Charta zeichnet nach einer Ansicht durch den Wortlaut eine Grenze für die Machtausübung, denn die Befugnisse sind gemäß Art. 24 Abs. 2 S. 2 SVN nur in bestimmten Bereichen eingeräumt.¹⁸⁷ Diese ergeben sich u.a. aus den Kapiteln VI, VII, VIII, und XII.¹⁸⁸

Eine andere Ansicht folgert dagegen aus dem Wortlaut, dass allein die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen für die Kompetenzausübung des Sicherheitsrats verbindlich sein sollten.¹⁸⁹ Anderweitige Machtbegrenzungen aus den einzelnen Kapiteln solle es nicht geben. Diese Auffassung führt rechtstechnisch dazu, dass Art. 24 Abs. 2 S. 1 SVN den zweiten Satz verdrängt bzw. aufhebt. Denn der zweite Satz weist auf die Kompetenzen im Rahmen der verschiedenen Kapitel hin. Er wäre überflüssig, wenn allein die Ziele und Grundsätze die Kompetenzen des Sicherheitsrats begrenzen würden. Es ist zweifelhaft, warum der zweite Satz in die Charta eingefügt wurde, da es keinen vorstellbaren Fall gibt, in dem nur der zweite und nicht der erste Satz zur Anwendung kommt.¹⁹⁰

Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich aus Art. 24 Abs. 2 SVN zwei Vorgaben entnehmen lassen: Zum einen die Ausrichtung des Handelns des Rats an den Grundsätzen und Zielen der UN und zum anderen innerhalb der Befugnisse der Charta.¹⁹¹

Es wird zudem ein Ansatz vertreten, der bei der Frage der Bindung nicht

allein auf den Sicherheitsrat als Organ der Vereinten Nationen abgestellt, sondern auch auf die Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat. Diese Staaten sind unstreitig Adressaten der Verpflichtungen der Charta. Ein Zusammenschluss der verpflichteten Staaten in einem Organ einer internationalen Organisation soll nach dieser Auffassung nicht zu einem kollektiven Opting-out führen.¹⁹² Denn eine Ablehnung der Bindung des Sicherheitsrats an das Recht der Charta würde mittelbar auch die Staaten, die diesen besetzen, von ihrer Pflicht entbinden. Hinter dieser Argumentation steht der Gedanke, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in der Entscheidung in der Rechtssache Matthews herausgearbeitet hat: Die Staaten, die Rechte auf internationale Organisationen übertragen, können sich dadurch nicht der Bindung an übernommene Pflichten entziehen.¹⁹³ Die Auffassung, dass diejenigen Staaten, die als Mitglieder hinter einer internationalen Organisation stehen, dann von der Einhaltung ihrer Verpflichtungen befreit sind, wenn die Organisation agiert, erscheint vor dem Hintergrund der Glaubwürdigkeit nicht haltbar.¹⁹⁴ So würde die Bindung der Staaten an ihre Verpflichtungen relativiert und eine ungeschriebene Ausnahme geschaffen: Die festgelegten Pflichten erlangten nicht stets, sondern nur dann Geltung, wenn die Staaten selbst und nicht in einem Kollektiv agieren würden. Auch die sog. „Hypothekentheorie“ bejaht eine Bindung des UN-Organs über eine Bindung der Staaten an die Charta mit dieser Argumentation. Nach dieser Auffassung sind die von den Staaten übertragenen Rechte mit einer Hypothek belastet, wenn diese sich bereits vorher zu der Einhaltung bestimmter Verträge verpflichtet haben.¹⁹⁵ Die beiden Ansätze, die die Befugnisse des Sicherheitsrats über die Pflichten der Staaten, die diesen bilden, begrenzt sehen, sind jedoch deswegen zu kritisieren, da es sich bei den Vereinten Nationen und den Staaten um voneinander zu unterscheidende Völkerrechtssubjekte handelt und eine Übertragung der Bindung an die Charta diese Unterscheidung aufhebt.¹⁹⁶

Um eine Bindung des Sicherheitsrats an die Charta zu begründen, kann zudem auf einen Grundkonsens, einen „acquis communautaire“, verwiesen werden, der der Staatengemeinschaft zu Grunde liegt und in der Charta zum Ausdruck kommt. Das Ausrichten des Handelns an bestimmten Grundsätzen, die von allen oder zumindest der weit überwiegenden Anzahl der Staaten zu beachten sind, dient dem Konzept der internationalen

Gemeinschaft als Fundament. Dies muss auch für den Sicherheitsrat gelten.

Folglich lässt sich – mit unterschiedlicher Begründung – vertreten, dass der Sicherheitsrat an das Recht der Charta der Vereinten Nationen gebunden ist.

2. Bindung des Sicherheitsrats an die universellen Menschenrechte

Im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen natürliche Personen kommt eine Verletzung der universellen Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Eigentum¹⁹⁷ und auf Gewährung eines Existenzminimums¹⁹⁸, der Verteidigungsrechte¹⁹⁹ und dann, wenn kein gerichtsförmiges Verfahren auf der Ebene der Vereinten Nationen für den Einzelnen besteht,²⁰⁰ eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz in Betracht.²⁰¹ Es gilt sodann zu prüfen, ob der Sicherheitsrat auch an die universellen Menschenrechte gebunden ist.

Die Vereinten Nationen haben die Konkretisierung und Durchsetzbarkeit der Menschenrechte durch Hilfe und Koordinierung der Ausarbeitung zahlreicher internationaler Menschenrechtspakte gefördert. Sie sind jedoch selbst keine Vertragspartei der beiden rechtsverbindlichen Menschenrechtspakte von 1966, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR)²⁰² und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)²⁰³.

Es werden gleichwohl verschiedene Auffassungen vertreten, die – wenn eine Bindung des Sicherheitsrats an das *Recht* bejaht wird – im Ergebnis allesamt eine Bindung des Sicherheitsrats an die *Menschenrechte* mit unterschiedlicher Begründung und in unterschiedlichem Umfang annehmen.

Ausgangspunkt ist der Wortlaut der Charta und die soeben bejahte Bindung des Sicherheitsrats daran. Die Charta nennt die Menschenrechte in der Präambel, in Art. 1 Nr. 3 und Art. 55.²⁰⁴ Für die Maßgeblichkeit der Menschenrechte bei der Ausübung der Befugnisse des Sicherheitsrats kann Art. 24 Abs. 2 S. 1 SVN angeführt werden. Diese Norm besagt, dass der Sicherheitsrat bei der Erfüllung seiner Pflichten im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen handeln muss, und Art. 1

Nr. 3 SVN bestimmt den Menschenrechtsschutz als ein solches Ziel.

Dem kann entgegengehalten werden, dass Art. 24 Abs. 1 SVN von einer Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit spricht.²⁰⁵ Durch die Verwendung des Begriffs der Hauptverantwortung könnte eine Unterordnung der anderen Ziele des Art. 1 SVN intendiert sein. Dem steht jedoch der Grundsatz des Art. 2 Nr. 2 SVN entgegen, der die Erfüllung der Verpflichtungen nach Treu und Glauben anordnet. Diese Vorschrift ist nach ihrem Wortlaut ausschließlich auf die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten gerichtet, sie enthält darüber hinaus jedoch einen Gedanken, der auch für die Vereinten Nationen selbst bzw. ihre Organe gilt.²⁰⁶ Daher ist ein kategorisches Zurücktreten des Menschenrechtsschutzes hinter der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit abzulehnen.

Die Menschenrechte sind in der Charta allerdings als Zielbestimmungen formuliert. Daher wird eine Bindung der Vereinten Nationen und ihrer Organe an die Menschenrechte mit dem Verweis auf die rein programmatische Natur abgelehnt. So sei die tatsächliche Einbeziehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in die Charta mit der Folge einer rechtlichen Verbindlichkeit gerade erfolglos geblieben.²⁰⁷

Es wird zudem vertreten, eine Bindung des Rats an die Menschenrechte zu bejahen, die ius cogens darstellen, Art. 53 WVRK.²⁰⁸ Daneben existiert eine Auffassung, die darauf verweist, dass die Menschenrechte zu einem großen Teil Gewohnheitsrecht – eine Völkerrechtsquelle nach Art. 38 Abs. 1 lit. b) IGH-Statut – darstellen und eine Bindung daran bestehe.²⁰⁹ Die Kriterien für die Bestimmung des materiellen Gehalts sind jedoch umstritten, so dass unklar ist, welche Menschenrechte als ius cogens bzw. Gewohnheitsrecht gelten.²¹⁰

Darüber hinaus besteht eine Auffassung, die den Vorteil hat, dass der materielle Gehalt der Menschenrechte, der vom Sicherheitsrat zu beachten ist, deutlich konturiert wird: Nach dieser Meinung wird der Begriff der Menschenrechte aus der UN-Charta auf Grund der systematischen Auslegung nach Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVRK im Sinne der beiden universellen Menschenrechtspakte interpretiert. Die Maßgeblichkeit der Menschenrechte sei bereits in der Charta angelegt, lediglich ihre

Konkretisierung erfolge durch die Menschenrechtspakte.²¹¹ Menschenrechtliche Verbürgungen werden nicht durch den Art. 103 SVN verdrängt, der den Vorrang der Charta im Falle sich widersprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten anordnet.²¹² Vielmehr seien die Menschenrechte Teil der Charta.

Daneben können auch die Auffassungen, die eine Rechtsbindung des Sicherheitsrats über eine Bindung der *Staaten* annehmen, die Theorie, die ein kollektives Opting-out verbietet, und die Hypothekentheorie, angeführt werden, um eine Bindung des Rats an die universellen Menschenrechte zu begründen.²¹³

Es gibt daher verschiedene Ansätze – den Wortlaut der Charta, die Geltung der Menschenrechte als *ius cogens* oder Gewohnheitsrecht, die Herleitung einer Bindung über eine systematische Auslegung oder aber über die Bindung des Staaten – zur Begründung der Begrenzung der Befugnisse des Sicherheitsrats im Hinblick auf die Menschenrechte.

Die Bindung des Sicherheitsrats an die Menschenrechte ist insbesondere aus Gründen der Glaubwürdigkeit zu bejahen: So haben die Vereinten Nationen die Festschreibung der Verpflichtung der Staaten zum Menschenrechtsschutz stets gefördert. Würde nun eine eigene Bindung des Sicherheitsrats als Organ der Vereinten Nationen an diese Rechte abgelehnt, könnte dies zu einem Wertungswiderspruch führen. Auch die Verpflichtung der Staaten zum Menschenrechtsschutz kann nur dann glaubwürdig erfüllt werden, wenn sich diejenigen Staaten, die den Rat besetzen, als Akteur im Rahmen des Gremiums ihrer Bindung nicht entziehen können.

Um dieses Ergebnis zu begründen, kann zum einen auf die soeben dargestellte Ansicht, die einen Durchgriff auf die rechtliche Verpflichtung der Staaten anführt, verwiesen werden. Es ist nicht überzeugend, diese mit einem Verweis darauf abzulehnen, es handele sich bei den Vereinten Nationen und den Staaten um unterschiedliche Völkerrechtssubjekte. Diese Betrachtung erscheint zu formal, sie verhindert einen effektiven und umfassenden Menschenrechtsschutz und ist deswegen unter Wertungsgesichtspunkten nicht haltbar. Auch die Ansicht, die eine Bindung des Sicherheitsrats an die Menschenrechte über eine systematische Auslegung begründen will, überzeugt: Der Begriff der

Menschenrechte aus der Charta wird durch die Pakte konkretisiert, er wird bestimmbar. Diese deutliche Abbildung der Verpflichtungen kann dagegen über eine Geltung der Menschenrechte als *ius cogens* oder Gewohnheitsrecht nicht erreicht werden.

3. Rechtsbindung des Sicherheitsrats im Rahmen von Kapitel VII der Charta

Nachdem nun eine Rechtsbindung des Sicherheitsrats sowohl an die Charta als auch an menschenrechtliche Garantien festgestellt wurde, gilt es zu prüfen, ob dessen Befugnisse auch im Rahmen von Kapitel VII begrenzbar sind.

Eine Ansicht geht davon aus, dass der Sicherheitsrat bei der Auslegung des Tatbestands, v.a. aber des Begriffs der Friedensbedrohung, nicht an das Recht gebunden ist. Die Auslegung des Begriffs solle autoritativ erfolgen.²¹⁴ Dies hätte die Vermeidung von Rechtsunsicherheit zur Folge.²¹⁵ Die Gegenauffassung nimmt einen feststehenden Rechtsrahmen an, den der Sicherheitsrat bei einer Bejahung des Tatbestands von Art. 39 SVN nicht verlassen dürfe.²¹⁶ Wiederum andere lehnen es ab, dass die Normen des Kapitels VII überhaupt eine rechtliche Größe darstellen können, da diese zu weit und unbestimmt seien.²¹⁷

Die Rechtsbindung im Rahmen der Feststellung von Tatbestand und Rechtsfolgen ist jedoch zu bejahen. Für die Bindung spricht zuvörderst eine teleologische Betrachtung: Nimmt man den Ansatz der souveränen Gleichheit der Staaten aus Art. 2 Nr. 1 SVN ernst, so ist es nicht zu rechtfertigen, dass eine Auswahl der Mitgliedstaaten in ihrer Verbindung zum Organ Sicherheitsrat losgelöst von jedweder rechtlicher Bindung handeln können.²¹⁸ Dies muss erst recht dort gelten, wo die Befugnisse des Sicherheitsrats am weitesten reichen.²¹⁹

Zudem belegt gerade die Existenz von Befugnisnormen wie Art. 39 SVN, dass die Reichweite der Macht nicht unbegrenzt ist.²²⁰ Sowohl bei der Interpretation des Tatbestandsmerkmals „Friedensbedrohung“ als auch bei der Auswahl der adäquaten Rechtsfolge kommt dem Sicherheitsrat jedoch im Hinblick auf die Effektivität seines Handels zur Sicherung des Friedens ein weiter Spielraum bei der Einhaltung rechtlicher Grenzen zu, um die in

Art. 24 Abs. 1 SVN zugewiesene Hauptverantwortung zu erfüllen.²²¹

In Kapitel VII wird kein direkter Bezug auf die Menschenrechte genommen, jedoch stellt Art. 24 Abs. 2 SVN einen Bezug zwischen diesen Rechten und den Befugnissen des Rats nach Kapitel VII her.

Der Sicherheitsrat selbst hat zudem in den beiden Statuten der Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu Ruanda bzw. Jugoslawien, die auf Grund von Resolutionen nach Kapitel VII geschaffen wurden und Unterorgane des Sicherheitsrats darstellen,²²² menschenrechtliche Standards festgelegt. So garantieren z.B. Art. 20 Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda und Art. 21 Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia der beschuldigten Person bestimmte Rechte, die auch in Art. 14 IPbpR vorgesehen sind.²²³ Die Auffassung, dass der Sicherheitsrat auch dann an Recht gebunden ist, wenn er im Rahmen von Kapitel VII agiert, wird in der Präambel der Resolutionen 1904 (2009) und 1988 (2011) bestätigt, die beide im Rahmen von Kapitel VII ergangen sind.²²⁴ Dort heißt es im 3. Absatz:

„Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations and international law, including applicable international human rights, [...] threats to international peace and security caused by terrorist acts [...].”

Bedeutsam ist ferner, dass der Sicherheitsrat in verschiedenen Resolutionen nach Kapitel VII gerade (auch) zum Schutz des Einzelnen tätig geworden ist. So spielt der Menschenrechtsschutz z.B. im Rahmen der Resolutionen zu Jugoslawien²²⁵ oder Südrhodesien²²⁶ eine Rolle.²²⁷ Beide Resolutionen haben gemein, dass der Adressat der Handlungspflicht stets ein Staat ist und somit auch ein Staat im Falle des Zuwiderhandelns Zielland der Sanktionen werden konnte. Auch die Individualsanktionen wurden – zumindest auch – zum Schutz der Menschenrechte entwickelt: So sollte die humanitäre Situation der Gesamtbevölkerung nicht verschlechtert werden, wie dies u.a. bei einem Embargo der Fall sein kann. Intelligente Sanktionen sollen allein „den Richtigen“ treffen, um so eine Schonung der Zivilbevölkerung zu erreichen.

In Bezug auf die gezielten Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne sind zwei verschiedene Sphären des Menschenrechtsschutzes bedroht: auf der

Seite der Zielpersonen und auf der Seite derjenigen, die durch eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit in Gefahr geraten. Anders als im Falle der Verhängung von Sanktionen gegen Staaten,²²⁸ haben diese Maßnahmen gegen Individuen einen *unmittelbaren* Eingriff in die Menschenrechte des Gelisteten zur Folge. In einer solchen Konstellation ist daher zunächst die Pflicht zur Achtung der Menschenrechte (obligation to respect)²²⁹ betroffen.

Gleichzeitig werden die Menschenrechte der potentiellen Opfer terroristischer Anschläge verteidigt, die durch eine effiziente Bekämpfung der Finanzierung des Terrors und damit der Verhinderung terroristischer Anschläge vor Verletzungen ihres Rechts auf Leben, körperliche Unversehrtheit und ihres Eigentums geschützt werden. Die Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Sicherung des Friedens und der internationalen Sicherheit betreffen daher auch in dieser Hinsicht die Menschenrechte. Diesbezüglich wird eine Pflicht zum Schutz vor Verletzungen der Menschenrechte erfüllt (obligation to protect), auch wenn dieser Schutz von mittelbarer und faktischer Natur ist.²³⁰

Geht man nach der hier vertretenen Auffassung von einer Bindung des Sicherheitsrats an menschenrechtliche Standards aus, so ist das Organ *allen* Trägern von Menschenrechten verpflichtet. Die verschiedenen Menschenrechte der gelisteten Personen, der potentiellen Opfer terroristischer Anschläge und der Zivilbevölkerung sind dabei lediglich unterschiedlichen Sphären zuzuordnen. Der Widerstreit zwischen der effektiven Friedenssicherung zum Schutz von Menschenrechten und den menschenrechtlichen Positionen der Zielpersonen von Wirtschaftssanktionen ist somit – zumindest auch – eine Kollision verschiedener menschenrechtlicher Garantien. Eine weite Interpretation des Ermessens des Sicherheitsrats sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite erscheint somit im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne gerade wegen der Bindung des Sicherheitsrats an die menschenrechtlichen Verbürgungen angemessen, die dieser durch seine Entscheidung in Ausgleich bringen muss.

4. Folgen einer rechtswidrigen Handlung des Sicherheitsrats und Überprüfungskompetenz

Wenn der Sicherheitsrat an einen Rechtsrahmen gebunden ist, erscheint es möglich, dass seine Vorgehensweise diesen Vorgaben widerspricht. Handlungen einer internationalen Organisation sind dann ultra vires, wenn die Organisation mit der Handlung die ihr durch die Staaten gesetzten Grenzen überschreitet.²³¹ Problematisch sind jedoch die Rechtsfolgen, die an einen derartigen Verstoß geknüpft sind. Denn die Feststellung einer rechtlichen Bindung des Sicherheitsrats allein sagt noch nichts über die Rechtsfolgen einer rechtswidrigen Handlung aus. Zudem ist zweifelhaft, wer für die Feststellung eines solchen Verstoßes auf der Ebene der Vereinten Nationen zuständig ist.

Art. 25 SVN²³² behandelt die Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats. Dieser lautet:

*„The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.”*²³³

Der Wortlaut ist mehrdeutig und so besteht Streit dahingehend, ob nur diejenigen Beschlüsse von den Mitgliedstaaten auszuführen sind, die im Einklang mit der Charta stehen, oder ob die mitgliedstaatliche *Durchführung* im Rahmen der Vorgaben der Satzung erfolgen muss. Vorstellbar ist überdies, beide Ansätze zu kombinieren, so dass Art. 25 SVN sowohl maßgeblich für das Umsetzungsverfahren der Mitgliedstaaten ist als auch Anforderungen für die Bindung der Mitgliedstaaten an die Umsetzungsverpflichtung statuiert. Im Falle der ersten und dritten Ansicht würden nur solche Resolutionen eine Umsetzungsverpflichtung statuieren, die rechtmäßig ergangen sind, im Falle der zweiten Ansicht müssten die Mitgliedstaaten auch rechtswidrige Resolutionen durchführen. Aus diesen unterschiedlichen Interpretationen des Art. 25 SVN folgt daher ein Meinungsspektrum zu den Rechtsfolgen satzungswidrigen Handelns.

Es wird einerseits eine uneingeschränkte Befolgungspflicht auch für rechtswidrige Beschlüsse vertreten, da es anderenfalls zu einer Aushöhlung der Umsetzungsvorgabe an die Mitgliedstaaten komme. Nach einer anderen Ansicht kommt als Rechtsfolge für einen rechtswidrigen Beschluss des Sicherheitsrats nur die Nichtigkeit des Beschlusses in Betracht. Die Befolgungspflicht des Art. 25 SVN habe dann keinen Bezugspunkt mehr, da der Beschluss nicht mehr rechtlich existent sei.²³⁴

Um diese Auffassung zu stützen, wird angeführt, dass die Rechtsbindung des Sicherheitsrats anders nicht effektiv durchzusetzen sei.²³⁵ In einer Folgenabwägung müsse daher die Gefahr der ineffektiven Friedenssicherung hinter dem aus dem Souveränitätsgedanken hervorgehenden Rechtmäßigkeitspostulat zurücktreten. Um die verschiedenen Positionen in Einklang zu bringen, wird zudem eine eingeschränkte Befolgungspflicht als Kompromiss erwogen.²³⁶ Um dem Bedürfnis nach einer effektiven Friedenssicherung, Rechtssicherheit und einer einheitlichen Umsetzung gerecht zu werden, wirke zu Gunsten der Resolutionen die Vermutung der Rechtmäßigkeit.²³⁷ Damit sich der Sicherheitsrat der Rechtsbindung auch tatsächlich nicht entziehen könne, solle es die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung der Beschlüsse geben, wenngleich diese zunächst umzusetzen seien. Für die Interpretation des Art. 25 SVN würde dies bedeuten, dass sich das Rechtmäßigkeitserfordernis sowohl auf die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten als auch auf die Beschlüsse des Sicherheitsrats bezieht.

Zweifelhaft ist jedoch, welche Instanz auf Ebene der Vereinten Nationen befugt ist, die Rechtswidrigkeit einer Resolution des Sicherheitsrats oder eine Entscheidung des Sanktionsausschusses als dessen Unterorgan festzustellen und die Rechtsfolgen zu bestimmen. In Betracht kommt eine Kontrolle durch den Internationalen Gerichtshof oder den Sicherheitsrat selbst.

Eine natürliche Person kann sich mit ihrem Begehren nicht an den IGH wenden. Die Charta der Vereinten Nationen enthält kein Äquivalent zu der Nichtigkeitsklage des Art. 263 Abs. 4 AEUV auf Ebene der Europäischen Union, der natürlichen Personen eine Klagebefugnis verleiht. In Art. 34 IGH-Statut heißt es:

„Only states may be parties in cases before the Court.“

Von einer möglichen Beteiligung als Partei eines streitigen Verfahrens ist der Einzelne, der von einer Listung betroffen ist, nach dem klaren Wortlaut ausgeschlossen. Es kommt lediglich eine Geltendmachung durch den Aufenthaltsstaat oder den Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene hat, in Betracht. Das Betreiben eines Verfahrens vor dem Gerichtshof ist jedoch nicht zwingend, sondern vielmehr von den politischen Rahmenbedingungen abhängig. Eine Verpflichtung eines

Staats zur Geltendmachung der Rechtsposition des Betroffenen gibt es grundsätzlich nicht. Auch auf Beklagtenseite kann nur ein Staat stehen, der Sicherheitsrat oder der Sanktionsausschuss kommen mangels passiver Klagelegitimation nicht in Betracht. *Katja Wahl* bemerkt in diesem Zusammenhang allerdings, dass es möglich sei, entweder gegen den Staat, der die Listung initiiert habe, oder den Zusammenschluss einzelner Staaten, die den Sicherheitsrat bzw. den 1267-Sanktionsausschuss bildeten, als beklagte Parteien vorzugehen. Diese Staaten müssen allerdings die Zuständigkeit des IGH anerkennen.²³⁸

Neben der Frage der Parteifähigkeit der Beteiligten ist überdies umstritten, ob eine Resolution des Sicherheitsrats als eine politische Entscheidung durch den IGH überprüft werden kann.²³⁹ Gemäß Art. 36 des IGH-Statuts entscheidet der Gerichtshof über alle ihm von den Parteien unterbreiteten Rechtssachen sowie über alle in der Charta vorgesehenen Fälle. Vertreter der Political-question-Doktrin wollen Fragen, die mit einer politischen Bewertung in einem Zusammenhang stehen, von der Überprüfung durch den IGH ausschließen. So wird die Ansicht vertreten, dass die Strategie der Bekämpfung des Terrorismus durch Wirtschaftssanktionen eine originär politische sei und über deren Rechtmäßigkeit daher nicht geurteilt werden könne. Der Gerichtshof hat jedoch mehrfach festgestellt, dass der Sicherheitsrat als politisches Organ mit der gleichen Angelegenheit betraut sein kann wie der Gerichtshof. Der Gerichtshof wird eine identische Angelegenheit jedoch allein unter rechtlichen Gesichtspunkten entscheiden.²⁴⁰ So gebe es keine Norm, die vorsehe, dass sich das Gericht nicht mit einem rechtlichen Aspekt befassen könne, selbst wenn die Aspekte des Verfahrens vielschichtig seien.²⁴¹ *Christian Tomuschat* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass zwischenstaatliche Konflikte naturgemäß von politischen Aspekten geprägt sind. So würde das Gericht seinen Einfluss selbst abschwächen, wenn derartige Fragestellungen nicht im Rahmen der Jurisdiktion des IGH behandelt werden könnten.²⁴²

Neben den streitigen Verfahren kommt darüberhinaus das Gutachtenverfahren in Betracht. Gegenstand kann jede nach dem Völkerrecht zu beurteilende abstrakte oder konkrete Rechtsfrage auf Antrag der Generalversammlung oder des Sicherheitsrats sein, Art. 96 Abs. 1 SVN, Art. 65 IHG-Statut. Staaten und Individuen können demnach keine Antragsteller sein. Die Gutachten binden überdies die involvierten

Parteien rechtlich nicht, jedoch wird dennoch de facto eine politische Befolgungspflicht statuiert.²⁴³ In diesem Verfahren könnte das Handeln des Sicherheitsrats Gegenstand sein, sogar der Sicherheitsrat selbst könnte die Rechtmäßigkeitskontrolle initiieren.²⁴⁴

Der IGH hat allerdings immer dann, wenn die Möglichkeit bestand, zu der Rechtmäßigkeit einer Resolution Stellung zu nehmen, lediglich darüber befunden, ob deren Gültigkeit vermutet werden kann.²⁴⁵ Der Gerichtshof geht in diesen Entscheidungen von einer primären Zuständigkeit des Organs, dessen Kompetenzen in Frage stehen, aus und kommt somit im Ergebnis dazu, dass der Sicherheitsrat als „iudex in sua causa“ agieren kann.²⁴⁶ Dies begründet er mit dem Fehlen einer Ermächtigung in der Charta zur Überprüfung von Akten anderer Organe und der Gleichrangigkeit aller Organe der Vereinten Nationen, deren Gleichgewicht durch die Inanspruchnahme von Kontrollbefugnissen gestört werde. Der Sicherheitsrat hat sich (bisher) jedoch keiner autonomen Rechtskontrolle unterzogen, vielmehr ist die Selbstkontrolle des Organs v.a. durch die Ausübung des Vetorechts maßgeblich: Die dargestellte Resolutionspraxis im Hinblick auf die gezielten Sanktionen belegt, dass die Regime auch ohne tatsächliche externe rechtliche Kontrolle reformiert und fortentwickelt wurden.²⁴⁷

Durch die zurückhaltende Vorgehensweise des IGH soll es grundsätzlich nicht zu einem Konflikt mit dem Sicherheitsrat kommen, wenngleich ein solcher aber auch auf Grund der Argumentation des Gerichtshofs und v.a. der Sondervoten²⁴⁸ vorstellbar erscheint. Ein Bedürfnis nach einer Kontrollinstanz, die das Handeln des Rats begrenzt und überprüft, erscheint v.a. auf Grund der zu befürchtenden Machtkonzentration zumindest verständlich.²⁴⁹ Die dargestellten Verfahren vor dem Sanktionsausschuss bieten ebenfalls keine Möglichkeit zu einer inzidenten Überprüfung der zu Grunde liegenden Resolutionen.

Eine umfassende Prüfung einer Sicherheitsratsresolution auf ihre Rechtmäßigkeit erfolgte erstmals durch die Berufungskammer eines Ad-hoc-Kriegsverbrechertribunals, das als Hilfsorgan des Sicherheitsrats im Sinne des Art. 29 SVN konzipiert wurde. Im Verfahren gegen *Duško Tadić* wegen der Begehung schwerer Kriegsverbrechen bestritten dessen Anwälte die Rechtsgrundlage für das Tätigwerden des Gerichts.²⁵⁰ Die

Strafkammer verneinte mit dem Verweis auf die Rechtsprechung des IGH die Möglichkeit der Überprüfung der Resolution, die das Gericht als Nebenorgan des Sicherheitsrats eingesetzt hatte, und verwies zudem auf die Unmöglichkeit der Überprüfung juristischer Entscheidungen.²⁵¹ Die Berufungskammer befasste sich dagegen mit der Überprüfung der Sicherheitsratsresolution und stellte fest:

„It is clear from this text that the Security Council plays a pivotal role and exercises a very wide discretion under this Article. But this does not mean that its powers are unlimited. The Security Council is an organ of an international organization, established by a treaty which serves as a constitutional framework for that organization. The Security Council is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be. Those powers cannot, in any case, go beyond the limits of the jurisdiction of the Organization at large, not to mention other specific limitations or those which may derive from the internal division of power within the Organization. In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as legibus solutus (unbound by law).“²⁵²

Diese Argumentation wurde durch das Ruanda-Tribunal bestätigt.²⁵³ Eine Bindung des Internationalen Gerichtshofs an die Aussagen der Tribunale besteht jedoch nicht.

Folglich gibt es für den Einzelnen, der durch gezielte Wirtschaftssanktionen betroffen ist, keine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Sicherheitsratsresolutionen, auf denen das Sanktionsregime oder die konkrete Entscheidung des Sanktionsausschusses fußen, gerichtlich überprüfen zu lassen.

D. Zusammenfassung: die (Rechts-) Schutzstrukturen auf der Kreationsebene

Im ersten Kapitel wurde dargelegt, dass das Phänomen der sog. gezielten Sanktionen entstanden ist, da klassische Methoden zur Bekämpfung des modernen Terrorismus, insbesondere internationale Konventionen und umfassende Sanktionen des Sicherheitsrats gegen Staaten, nicht mehr als effektiv einzustufen waren und Bedarf nach einer neuen Strategie bestand.

Durch eine Analyse der Resolutionspraxis des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus durch gezielte Sanktionen wurden die Wandlung des Sanktionsadressaten, die exakte Ausgestaltung der Regime und die verschiedenen Zuständigkeiten der Staaten einerseits und der Vereinten Nationen andererseits herausgearbeitet: Im Rahmen des 1267-Sanktionsregimes wird der Prozess der Wirtschaftssanktionen weitgehend durch den Sicherheitsrat und dessen Unterorgane vorgeprägt. So wird dort u.a. festgelegt, welche Personen von den Sanktionen betroffen sind. Der 1373-Sanktionsstrang belässt den Transformatoren dagegen mehr Freiheit hinsichtlich der Umsetzung. Diese bestimmen die Sanktionsadressaten in eigenen Listen und das Verfahren. Beide Sanktionsstränge enthalten jedoch die Maßgabe, Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne zur Bekämpfung des Terrors *effektiv* durchzuführen.

Diese Maßnahmen können mit den Vorgaben der Charta kollidieren bzw. die Menschenrechte der Betroffenen beeinträchtigen. Daher wurde die Frage untersucht, welche Möglichkeiten der Einzelne hat, sich gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats und des Sanktionsausschusses im Rahmen des 1267-Regimes zu wehren. Dabei kommen Verfahren in Betracht, die von den Resolutionen vorgesehen sind (verschiedene De-Listing-Verfahren und eine Überprüfung der Liste von Amts wegen). Eine weitere Möglichkeit ist die gerichtliche Überprüfung der Sicherheitsratsresolutionen durch den IGH.

Obgleich eine Rechtsbindung des Sicherheitsrats an die Charta und die universellen Menschenrechte besteht, kann deren Einhaltung gerichtlich nicht überprüft werden. Eine beschlossene Resolution, deren Rechtmäßigkeit zweifelhaft ist, ist daher gleichwohl umzusetzen.²⁵⁴

Nach alledem ist festzuhalten, dass ausreichende (Rechts-) Schutzstrukturen auf der Kreationsebene nicht vorhanden sind. Trotz bestehender Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Handelns des Sicherheitsrats gibt es auf dieser Stufe der rechtlichen Kaskade keine gerichtsförmige Instanz, die zu Gunsten des Einzelnen die Rechtswidrigkeit einer Handlung des Sicherheitsrats oder seines Unterorgans feststellen kann. Beschlüsse des Sicherheitsrats sind, obgleich deren Rechtmäßigkeit in Rede steht, grundsätzlich wirksam und von der Pflicht zur Umsetzung nach Art. 25, 48 SVN erfasst.

Zweites Kapitel: Die Auswirkungen des auf Kreationsebene gesetzten Rechts auf der Transformations- oder Adaptionsebene, Autonomie des Unionsrechts und völkerrechtliche Determinierung

Die Resolutionen des Sicherheitsrats sind rechtlich wirksam und entfalten eine Bindungswirkung in Bezug auf die Mitglieder der Vereinten Nationen gemäß Art. 25, 48 SVN. Die Umsetzung der Resolutionen nach Kapitel VII wird gemäß Art. 48 Abs. 2 SVN von den Mitgliedern der Vereinten Nationen selbst oder durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind.

Im Falle der Individualsanktionen der 1267- und 1373-Regime wurde die Umsetzung im Rahmen der Europäischen Union, einer Einrichtung im Sinne des Art. 48 Abs. 2 SVN, beschlossen. Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon enthielt das europäische Primärrecht keine spezifische Rechtsgrundlage für die Umsetzung von restriktiven Maßnahmen gegen natürliche Personen.

Erst mit dessen Inkrafttreten wurden besondere Kompetenzen für die Europäische Union zur Festsetzung von Wirtschaftssanktionen gegen natürliche Personen geschaffen. Nach diesen Vorschriften soll das europäische Sekundärrecht Bestimmungen über den Rechtsschutz enthalten. Im Falle der Transformation von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gilt es jedoch zu untersuchen, ob und inwieweit der Rechtsschutzbegriff des neuen Primärrechts modifiziert bzw. eingeschränkt werden muss.

A. Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Union nach der Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Die Übernahme von Sicherheitsratsresolutionen auf die Ebene der Europäischen Union verlief nach der alten Vertragslage zweistufig. Art. 301 EG, der sich in dem Abschnitt über die allgemeinen und

Schlussbestimmungen des EG-Vertrags befand, nahm Bezug auf diese zwei verschiedenen Verfahren: eines auf Ebene der Europäischen Union und eines im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Art. 301 EG lautete:

„Ist in gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, so trifft der Rat die erforderlichen Sofortmaßnahmen; der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit.“

Zunächst musste daher nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union auf der ersten Stufe ein gemeinsamer Standpunkt nach Art. 15 EU a.F. oder eine gemeinsame Aktion nach Art. 14 EU a.F. betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angenommen werden. In der Regel handelte es sich um gemeinsame Standpunkte.²⁵⁵ Diese zielten nicht auf eine Strategie für eine konkrete Situation, sondern hatten eine bestimmte Frage „geographischer oder thematischer Art“²⁵⁶ zum Gegenstand. Das zuständige Organ für die Beschlussfassung war nach alter Vertragslage der Rat. Dieser Beschluss erfolgte nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 EU a.F. einstimmig. Er musste die Konturen der Wirtschaftssanktion bereits vorgeben und bedurfte daher der Angabe von wesentlichen Informationen über die Adressaten der Sanktionen und deren Ausgestaltung. Die Mitgliedstaaten haben die gemeinsamen Standpunkte in einigen Fällen nicht nur auf Art. 15 EU a.F., sondern *auch* auf Art. 34 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 lit. a) EU a.F., eine Vorschrift aus der dritten Säule, gestützt. Eine solche Vorgehensweise kam immer dann in Betracht, wenn der Beschluss auch eine Materie berührte, die die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betraf.²⁵⁷

Im Zuge der Umsetzung eines GASP-Beschlusses hatte sodann auf der zweiten Stufe im Rahmen der ersten Säule die Kommission das Vorschlagsrecht inne. Dabei war streitig, inwieweit diese an den vorangegangenen Beschluss des Rats gebunden war, die überwiegende

Auffassung bejahte allerdings einen eigenen Ermessensspielraum der Kommission.²⁵⁸ Auf der Gemeinschaftsebene entschied der Rat über den Vorschlag der Kommission.

Diese Doppelstellung des Rats war der nunmehr mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon überwundenen Säulenstruktur der Europäischen Union geschuldet. Dieser hatte als Organ der EU den Gemeinsamen Beschluss gefasst und war zudem für die Verhängung der Wirtschaftssanktionen durch eine Verordnung der Gemeinschaft erneut zuständig. Im Unterschied zu der erforderlichen Einstimmigkeit für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik war gemäß Art. 301 EG nur die qualifizierte Mehrheit im Sinne des Art. 205 Abs. 2 EG erforderlich. Da Wirtschaftssanktionen sowohl außenpolitische Belange als auch solche des Kapital- und des Zahlungsverkehrs berühren, kamen die Art. 60 Abs. 1, 301 EG als Rechtsgrundlage für die Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats in Betracht. Art. 60 Abs. 1 EG ermöglichte in Ergänzung zu Art. 301 EG somit die Verhängung von Sanktionen im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs in Krisenfällen.²⁵⁹ Beide Vorschriften wurden erst im Rahmen der Vertragsrevision von Maastricht in das Primärrecht eingeführt (ehemals Art. 73g, 228a EG).²⁶⁰

Die genannten Vorschriften bildeten die alte Säulenstruktur der Europäischen Union ab und schafften eine Verbindung zwischen den Säulen der Union. Dieses Zusammenspiel von Unions- und Gemeinschaftsrecht sollte die Entscheidungsprärogative der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP wahren und zugleich gewährleisten, dass die getroffenen Maßnahmen am supranationalen Charakter des Gemeinschaftsrechts teilhatten.²⁶¹

Die erforderliche Ermächtigung zum Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen *natürliche Personen* war jedoch nicht ausdrücklich in den genannten Normen vorgesehen und konnte zudem nicht durch Auslegung hergeleitet werden.²⁶² Um dennoch eine Kompetenz zu bejahen, kam allein ein Rückgriff auf die sog. Vertragsabrundungskompetenz des Art. 308 EG in Betracht. Diese Vorschrift gestattete entgegen den Vorgaben des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, auf Grund eines Ziels der Gemeinschaft im Rahmen des Gemeinsamen Markts eine ungeschriebene Befugnis zu begründen. Die Zuweisung dieser Befugnis musste allerdings

erforderlich erscheinen.²⁶³

Problematisch war insbesondere, dass sich eine Handlung der Gemeinschaft, die auf Art. 308 EG gestützt wurde, auf den Gemeinsamen Markt beziehen und zudem eines der Gemeinschaftsziele verwirklichen musste. Die besondere Struktur des zweistufigen Verfahrens betraf jedoch zunächst die Zielsetzung der Europäischen *Union* im Bereich der GASP, lediglich verbunden mit der gemeinschaftsrechtlichen Durchschlagskraft des supranationalen Rechts. Neben das Ziel des EU-Vertrags im auswärtigen Bereich – hier der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus – musste daher noch eine weitere Zielsetzung treten. Diese wurde darin gesehen, dass die wirksame Nutzung eines gemeinschaftsrechtlichen Instruments ermöglicht wurde. Nur durch die Kompetenz aus Art. 308 EG konnten daher die wirtschaftlichen Restriktionen im Bereich der Art. 301, 60 Abs. 1 EG umgesetzt werden.²⁶⁴ Mit dieser Argumentation wurde die Anwendung der Vertragsabrundungskompetenz begründet. Rechtsgrundlage für den Erlass wirtschaftlicher Sanktionen auf Gemeinschaftsebene gegen Einzelne waren daher die Art. 301, 60 Abs. 1 und 308 EG.

I. Umsetzung der Sanktionen des Sicherheitsrats gegen die Taliban und die Al-Qaida (1267-Regime)

Die Resolution 1267 (1999) des Sicherheitsrats setzte die Union mit dem gemeinsamen Standpunkt 1999/727/GASP um.²⁶⁵ Art. 2 lautet:

„Gelder und andere Finanzmittel im Ausland, die den Taliban gemäß den in der UNSCR 1267 (1999) genannten Bedingungen gehören, werden eingefroren.“

Der gemeinsame Standpunkt 2001/154/GASP, der in Folge und zur Umsetzung der Resolution 1333 (2000) verabschiedet wurde, erweiterte den Kreis der Zielsubjekte.²⁶⁶ So heißt es in Art. 4 des gemeinsamen Standpunkts:

„Die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte Usama bin Ladens und der mit ihm assoziierten Personen und Körperschaften, wie vom VN-Sanktionsausschuss bezeichnet, werden eingefroren werden; Usama bin Laden und mit ihm assoziierten Personen oder Körperschaften,

wie vom VN-Sanktionsausschuss bezeichnet, werden gemäß den in der UNSCR 1333 (2000) genannten Bedingungen keine Gelder und sonstigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.“

Nachdem der Rat am 15. November 1999 entschieden hatte, dass Gelder und andere Finanzmittel eingefroren werden sollten, wurde dies durch die Verordnung 337/2000 des Rats vom 14. Februar 2000 umgesetzt.²⁶⁷ Diese Verordnung enthielt die Namensliste des 1267- Ausschusses als Anhang I. Der Rat ermächtigte die Kommission in Art. 7 der Verordnung auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen oder des Sanktionsausschusses den Anhang I zu ergänzen und/oder zu ändern.²⁶⁸ Nach Erlass der Resolution 1333 (2000) und des gemeinsamen Standpunkts 2001/154/GASP beschloss der Rat die Verordnung 467/2001 vom 6. März 2001 und hob dadurch die Verordnung 337/2000 auf.²⁶⁹ In Art. 1 der Verordnung 467/2001 wurden u.a. die Begriffe „Gelder“ und „Einfrieren“ definiert. Die Sanktionstatbestände entsprachen im Wesentlichen denen in der Verordnung 337/2000.²⁷⁰ Die Verordnung 881/2002 des Rats vom 27. Mai 2002 wurde zur Umsetzung der Resolution 1390 (2002) erlassen und hob wiederum die Verordnung 467/2001 auf.²⁷¹ Die Ausgestaltung humanitärer Ausnahmen im Verfahren wurde nach dem Beschluss des Sicherheitsrats über die Resolution 1452 vom 20. Dezember 2002 durch die Einfügung eines Art. 2a in die Verordnung umgesetzt. Die Verordnung 881/2002 ist weiterhin in Kraft.²⁷² Mittlerweile liegt ein Entwurf der Kommission zur Änderung der Verordnung 881/2002 vor, um die Änderungen der Resolution 1989 (2011) des Sicherheitsrats zu adaptieren.²⁷³

II. Umsetzung der Sanktionen gegen den internationalen Terrorismus durch ein europäisch-autonomes Listungsverfahren (1373-Regime)

Zur Umsetzung der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats erließ der Rat am 27. Dezember 2001 zwei Gemeinsame Standpunkte über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.²⁷⁴

Beide Standpunkte nennen die Resolutionen des Sicherheitsrats in ihren Begründungserwägungen.²⁷⁵ Auch der Wortlaut ist in Teilen fast identisch, so ist Art. 2 des gemeinsamen Standpunkts 2001/930 sehr

deutlich an Art. 1 lit. c) der Resolution 1373 des UNSicherheitsrats angelehnt. Art. 3 setzt das Bereitstellungsverbot des Art. 1 lit. d) der Resolution um.²⁷⁶

Der gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP enthält neben einem operativen Teil auch eine Liste mit Personen sowie Körperschaften und Vereinigungen, die in den Anwendungsbereich der Resolution 1373 bzw. deren europarechtlicher Umsetzung fallen sollten. Er umfasst neben den Erwägungsgründen und dem Anhang sieben Artikel. Besonders hervorzuheben sind die festgelegten Definitionen für verschiedene Begrifflichkeiten, die in der Resolution 1373 enthalten sind. Art. 1 Abs. 2 und 3 des Standpunkts enthalten Begriffsbestimmungen, in Art. 2 wird die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der ihr durch den EG-Vertrag übertragenen Zuständigkeiten damit beauftragt, die Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der im Anhang aufgeführten Personen, Gruppen und Körperschaften einzufrieren. In der Folgezeit hat der Rat durch eine Vielzahl von Beschlüssen den Anhang geändert, der bestimmte Personen, Körperschaften oder Institutionen benennt.²⁷⁷ Diese Liste soll gemäß Art. 1 Abs. 6 des Standpunkts mindestens einmal pro Halbjahr einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden, um sicherzustellen, dass der Verbleib auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist.

Ebenfalls am 27. Dezember 2001 setzte der Rat die beiden gemeinsamen Standpunkte durch die Verordnung 2580/2001 um.²⁷⁸ Art. 1 der Verordnung enthält Definitionen hinsichtlich der Begriffe „Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen“, „Einfrieren“, „Eigentum an einer juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft“ oder aber „Kontrolle über eine juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft“.²⁷⁹ Art. 2 ordnet sodann das Einfrieren betroffener Gelder sowie ein Bereitstellungsverbot an. Art. 5 und 6 sehen Ausnahmen von diesen Regeln vor, die von den mitgliedstaatlichen Behörden zu gewähren oder zu verwehren sind. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung 2580/2001 ermächtigt den Rat zum Erlass von Durchführungsverordnungen, um die Listung zu veranlassen. Dies war gemäß Art. 202 3. Spstr. S. 3 EG zulässig. Die Norm ermächtigte den Rat dazu, sich in spezifischen Fällen die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten. Von der Ermächtigung des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung

hat der Rat vielfach Gebrauch gemacht und auf diese Weise die Liste der betroffenen Rechtssubjekte stetig erweitert. So enthalten die Rechtsakte im Anhang eine Liste mit Namen verschiedener natürlicher und juristischer Personen.²⁸⁰ Im 15. Erwägungsgrund der Verordnung wurde das Verhältnis der beiden europarechtlichen Umsetzungen der Sanktionsregime zueinander bestimmt. So fallen Personen und Vereinigungen, die von dem Sanktionsregime bzgl. der Resolutionen 1267, 1333 und 1390 erfasst sind, nicht unter die gemeinschaftsrechtliche Verordnung 2580/2001. Das 1267-Regime ist daher das speziellere.

B. Rechtsgrundlagen nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon; Vorfragen der Rechtsschutzgewährung

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde Artikel 215 AEUV in das europäische Primärrecht eingefügt. Diese Norm befindet sich im fünften Teil des AEUV. Dieser Teil betrifft das auswärtige Handeln der Union. Art. 215 AEUV erweitert den bisherigen Art. 301 EG.²⁸¹ Die Absätze 1 und 2 der Norm lauten:

„Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Er unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.“

Wie bereits die Vorgängernorm, sieht auch Art. 215 Abs. 1, 2 AEUV ein zweistufiges Verfahren vor.²⁸² Notwendige Vorvoraussetzung für ein Tätigwerden der Europäischen Union ist daher weiterhin ein einstimmiger Beschluss im Rahmen der GASP, Art. 28 f., 31 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 EU n.F. (erste Stufe). Daran schließt sich dann ein weiterer Rechtssetzungsbeschluss im Rahmen des AEUV an (zweite Stufe). Zu den

bisherigen Verfahrensbeteiligten Rat und Kommission treten auf dieser zweiten Stufe das Parlament und der Hohe Vertreter als weitere Akteure hinzu, um ein kohärentes Vorgehen zu ermöglichen.

Der Begriff der „Sofortmaßnahme“ aus Art. 301 EG wird nunmehr von Art. 215 Abs. 1 AEUV nicht mehr verwendet, damit entfällt das zeitliche Element der Handlungsdirektive. Die Sanktionskompetenz wird daher in ihrem Anwendungsbereich erweitert. Für die nachfolgende Untersuchung ist insbesondere die ausdrückliche Kompetenz zu Gunsten der Europäischen Union zum Erlass restriktiver Maßnahmen gegen natürliche Personen in Abs. 2 bedeutsam. Ein Rückgriff auf die Vertragsabrundungskompetenz, nunmehr in Art. 352 AEUV geregelt, ist daher nicht mehr erforderlich.

In Teil V des AEUV, im Abschnitt über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, findet sich eine weitere einschlägige Vorschrift.²⁸³ Diese benennt ausdrücklich die Bekämpfung des Terrorismus als Ziel und folgt dem Art. 60 EG nach. Die Norm ist jedoch nicht mehr unter der Überschrift des Kapital- und Zahlungsverkehrs platziert. Die ersten beiden Absätze des Art. 75 AEUV lauten:

„Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Artikels 67 in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind.“

*Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zur Umsetzung des in Absatz 1 genannten Rahmens.“*²⁸⁴

Die Vorschrift sieht – im Unterschied zu Art. 215 AEUV – ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren auf der ersten Stufe vor, so dass das Europäische Parlament nicht lediglich unterrichtet, sondern im Verfahren der Mitentscheidung beteiligt wird. Auf der zweiten Stufe obliegt es dem Rat, den „Rahmenrechtsakt“ auszugestalten. Ein Verfahren im Rahmen der GASP ist dagegen nicht vorgeschaltet.

Es ist fraglich, wie sich die Art. 75 und 215 AEUV zueinander verhalten. Während Art. 215 AEUV auf die außenpolitische Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen Bezug nimmt, ist der Anwendungsbereich des Art. 75 AEUV allein auf Kapitalbewegungen und Zahlungen beschränkt. Gezielte Wirtschaftssanktionen sind allerdings grundsätzlich vom Anwendungsbereich beider Normen erfasst.²⁸⁵

Art. 215 AEUV behandelt die sog. externen Maßnahmen der Europäischen Union. Die Norm kommt sowohl für das 1267- als auch das 1373-Regime in Betracht, da beide auf Beschlüssen des VN-Sicherheitsrats fußen und somit extern determiniert sind.

Art. 75 AEUV erscheint ebenfalls als eine geeignete Rechtsgrundlage, da diese Norm als Ziel der Maßnahmen die Bekämpfung des Terrorismus ausweist und zudem speziell den Kapitalverkehr betrifft. Dazu tritt, dass terroristische Handlungen innerhalb der Europäischen Union stattfinden können, so dass sie dann als interne Bedrohungen qualifiziert werden könnten.

Mit Blick auf das 1267-Regime wurde Art. 215 Abs. 2 AEUV als taugliche Rechtsgrundlage für Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne sowohl durch die Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot*²⁸⁶ als auch durch das Urteil der Großen Kammer des EuGH²⁸⁷ ausdrücklich anerkannt. Mit einer Klage nach Art. 263 Abs. 2 AEUV beantragte das Europäische Parlament die Nichtigkeitserklärung der Verordnung (EU) 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen.²⁸⁸ Den rechtlichen Rahmen des Streits bildete das 1267-Regime. Zur Umsetzung der Resolution 1390 des Sicherheitsrates, die am 16. Januar 2002 beschlossen wurde, nahm der Rat der Europäischen Union am 27. Mai 2002 auf der Grundlage von Art. 15 EU a.F. den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP an.²⁸⁹ Auf Grund dieses Gemeinsamen Standpunktes wurde am selben Tag die Verordnung 881/2002 des Rates erlassen. Die zwischen den Parteien streitige Verordnung 1286/2009 wurde am 22. Dezember 2009 zur Änderung dieser

Verordnung 881/2002 auf Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV beschlossen. Das Parlament war dagegen der Auffassung, dass Art. 75 AEUV allein eine taugliche Rechtsgrundlage darstellen würde.²⁹⁰

Im Rahmen seiner rechtlichen Würdigung konturierte der EuGH den Anwendungsbereich der beiden Vorschriften des AEUV. Dazu wird die Ansicht vertreten, dass eine Maßnahme der Union sowohl auf Art. 75 als auch auf Art. 215 AEUV gestützt werden kann.²⁹¹ Kommen zwei Rechtsgrundlagen in Betracht, so ist nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH auf „den Schwerpunkt der Regelung bzw. deren wesentliche oder überwiegende Zielsetzung“²⁹² abzustellen. Erst wenn dies nicht feststellbar ist, kann der Rechtsakt auf beide Rechtsgrundlagen gestützt werden, wobei dann das Verfahren anzuwenden ist, im Rahmen dessen dem Europäischen Parlament das größtmögliche Mitspracherecht zukommt.²⁹³ Eine solche Kombination der Rechtsgrundlagen – wie nach der alten Vertragslage im Hinblick auf die Art. 301 und 60 EG möglich – kommt jedoch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nach der Auffassung des Gerichtshofes grundsätzlich nicht mehr in Betracht, da beide Normen miteinander unvereinbare Legislativverfahren enthalten.²⁹⁴

Zur Abgrenzung der beiden Rechtsgrundlagen verwies der Gerichtshof sodann auf seine ständige Rechtsprechung: Die Wahl der Rechtsgrundlage müsse nach objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Kriterien erfolgen. Dazu zählten insbesondere Ziele und Inhalt des Rechtsakts, hier der streitigen Verordnung 1286/2009. Der EuGH stellte fest, dass die streitgegenständliche Verordnung insbesondere an die Bekämpfung des internationalen Terrorismus anknüpfe.²⁹⁵

In einem nächsten Schritt machte die Große Kammer deutlich, „dass die Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung grundsätzlich mit der der Verordnung Nr. 881/2002, die auf der Grundlage der Art. 60 EG, 301 EG und 308 EG erlassen wurde, übereinstimmen muss“²⁹⁶. Es galt daher, das Verhältnis der bisherigen Vorschriften zu denen des Primärrechts in der Lissaboner Fassung zu bestimmen.²⁹⁷ Der EuGH konstatierte, dass Art. 215 AEUV die Nachfolgervorschrift zu Art. 60, 301 EG wäre. Dies wurde mit dem „ähnlichen Wortlaut“ der Vorschriften begründet. Zudem enthalte „Art. 215 Abs. 1 AEUV eine Bezugnahme auf die Finanzbeziehungen, um die zuvor von Art. 60 EG erfassten Bereiche abzudecken“²⁹⁸. Da Art. 215

Abs. 2 AEUV nunmehr die Möglichkeit bietet, restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten zu erlassen, wäre zudem ein Rückgriff auf Art. 308 EG (nunmehr Art. 352 AEUV) nicht mehr erforderlich.²⁹⁹

Nachdem der Gerichtshof das Verhältnis zwischen den Rechtsgrundlagen des alten und des neuen Primärrechts zueinander bestimmt hatte, bestimmte er den Anwendungsbereich des Art. 215 AEUV. Im Wege einer systematischen Auslegung, die insbesondere auf die Art. 3 Abs. 2, 21 Abs. 2 lit. c, 24 Abs. 1 UAbs. 1, 43 Abs. 1 EUV abstellte, folgte der EuGH, dass „der Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“³⁰⁰ darstelle und daher von der Union im Rahmen der GASP sowie des auswärtigen Handelns der Union bekämpft werden dürfe. Zur Bekämpfung würden v.a. die restriktiven Maßnahmen i.S.d. Art. 215 Abs. 2 AEUV in Betracht kommen.³⁰¹

Zum Verhältnis der beiden Rechtsgrundlagen zueinander führte der EuGH aus, dass beide zwar komplementäre Ziele verfolgen würden, aber einen unterschiedlichen Anwendungsbereich hätten.³⁰² Der Gerichtshof³⁰³ verneinte somit die Rechtsauffassung, dass zwischen Art. 215 AEUV und Art. 75 AEUV ein Spezialitätsverhältnis vorliegen würde.³⁰⁴ Art. 215 AEUV betreffe das auswärtige Handeln der Union, Art. 75 AEUV dagegen den Raum der Freiheit, der Sicherheit, und des Rechts.³⁰⁵ Unklar blieb jedoch, nach welchen Kriterien die Abgrenzung zukünftig erfolgen soll.

Im Zuge des Verfahrens wurden von den Verfahrensbeteiligten insbesondere drei Aspekte zur Abgrenzung eingebracht: Zunächst wurde von Seiten des Rates erwogen, die Rechtsgrundlage danach zu bestimmen, ob „interne“ – also in der Union ansässige – oder aber „externe“ Terroristen bekämpft werden sollten. Während der Generalanwalt diese Rechtsauffassung nicht teilte,³⁰⁶ schloss der Gerichtshof dies zumindest nicht aus.³⁰⁷

Als weitere Option wurde u.a. von Generalanwalt Yves Bot erwogen, die Resolutionen des 1373-Regimes, die der EU einen eigenen Spielraum gewähren, auf Art. 75 AEUV zu stützen und diejenigen des 1267-Regimes über die Vorschrift des Art. 215 Abs. 2 AEUV zu erlassen.³⁰⁸ Jedoch

erscheint der Grad der Determinierung durch die Vorgaben des Sicherheitsrats als ein problematisches Kriterium, das weder über den Wortlaut noch den Telos der Normen des Primärrechts begründbar ist. Zudem sind Fälle denkbar, in denen der Grad der Determinierung nur schwer bestimmbar ist. Dies könnte zu Rechtsunsicherheit führen.

Schließlich hat der Gerichtshof den Vorschlag zurückgewiesen, die Wahl der Rechtsgrundlage vom Grad der Beteiligung des Parlaments abhängig zu machen. So führe eine unmittelbare Berührung der Grundrechte von Einzelnen nicht automatisch zur Anwendung von Art. 75 AEUV, der ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren vorsieht:

„Zum Argument des Parlaments, es wäre nicht mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn Maßnahmen, die unmittelbar die Grundrechte von Einzelnen und Gruppen berührten, in einem Verfahren erlassen werden könnten, bei dem die Mitwirkung des Parlaments ausgeschlossen sei, ist festzustellen, dass sich die Verpflichtung, die Grundrechte zu beachten, gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union an alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union richtet. Zudem müssen nach dem Wortlaut sowohl von Art. 75 AEUV als auch von Art. 215 Abs. 3 AEUV in den Rechtsakten nach diesen beiden Artikeln die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein.“³⁰⁹

Der Entscheidung des EuGH ist zuzustimmen. Die Vorprägung des europäischen Rechts durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne von enormer Bedeutung. Die externe Urheberschaft und der damit einhergehende außenpolitische Bezug bilden den Schwerpunkt des europäischen Sekundärrechtsakts, der die Resolutionen umsetzen soll. Dieser Schwerpunkt wird von der Vorschrift des Art. 215 AEUV deutlicher abgebildet, da diese Norm weiterhin ein zweistufiges Umsetzungsverfahren vorsieht und im Regelungskontext der auswärtigen Beziehungen steht. Die Vorverlagerung eines Beschlusses nach dem fünften Teil des Vertrags über die Europäische Union, der die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik behandelt, erscheint geeignet, um der besonderen Vorprägung durch den Sicherheitsrat gerecht zu werden. Durch das vorgeschaltete GASP-Verfahren wird der Tatsache Rechnung

getragen, dass es sich bei der Außenpolitik um einen Bereich handelt, der von den Staaten dominiert wird. Es erscheint daher angemessen, dass auf der ersten Adaptionstufe weiterhin ein einstimmiger Beschluss erfolgen muss.

Nach der Rechtsprechung des EuGH steht nunmehr fest, dass Art. 215 AEUV die passende Rechtsgrundlage darstellt, um die Sanktionen des Sicherheitsrats im Rahmen des 1267-Regimes gegen Einzelne umzusetzen.³¹⁰ Offen bleibt dagegen, welche Rechtsgrundlage im Rahmen der Umsetzung des 1373-Regimes in Betracht kommt.

Die wohl wichtigste Änderung ist in Art. 215 Abs. 3 AEUV enthalten, der mit dem dritten Absatz von Art. 75 AEUV wortgleich ist. So wird bestimmt, dass in den Rechtsakten die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein müssen. In der 25. Erklärung zu den Artikeln 75 und 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es:

„Die Konferenz weist darauf hin, dass die Achtung der Grundrechte und -freiheiten es insbesondere erforderlich macht, dass der Rechtsschutz der betreffenden Einzelpersonen oder Einheiten gebührend berücksichtigt wird. Zu diesem Zweck und zur Gewährleistung einer gründlichen gerichtlichen Prüfung von Beschlüssen, durch die Einzelpersonen oder Einheiten restriktiven Maßnahmen unterworfen werden, müssen diese Beschlüsse auf klaren und eindeutigen Kriterien beruhen. Diese Kriterien müssen auf die Besonderheiten der jeweiligen restriktiven Maßnahme zugeschnitten sein.“

Die Art. 75, 215 AEUV waren bereits als Art. III-160 und III-322 im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) vorgesehen. Auch die soeben zitierte Erklärung war dem VVE schon beigelegt.³¹¹ In den Vorfassungen des VVE waren die beiden dritten Absätze über den Rechtsschutz zunächst nicht erwähnt.³¹² Dies wurde von dem Konvent damit begründet, dass eine „Bezugnahme auf die Grundrechte“³¹³ nicht erforderlich sei, da „diese durch die Einbeziehung der Grundrechtecharta für das gesamte Handeln der Union [ohnehin] verbindlich“³¹⁴ würden. Dies belegt, dass die Normen zuvörderst in das Primärrecht eingefügt wurden, um eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne zu schaffen.³¹⁵ Die Ergänzung der

beiden Normen um den wortgleichen Absatz 3 und die 25. Erklärung der Mitgliedstaaten zum Vertrag von Lissabon weisen aber – zumindest mittelbar – darauf hin, dass ein richterliches Prüfungsrecht in Bezug auf restriktive Maßnahmen gegen Einzelne im Grundsatz besteht.

Für die folgende Untersuchung, die sich auf die Sanktionen gegen die Al Qaida und die Taliban beschränkt, ist das 1267-Sanktionsregime ohne autonomen Umsetzungsspielraum auf Transformationsebene maßgeblich. Das europäische Sekundärrecht, das diese restriktiven Maßnahmen des Sicherheitsrats umsetzt, darf nicht im Widerspruch zu europäischem Primärrecht stehen (I.). Wenn allerdings eine Verletzung europäischer Grundrechte durch das europäische Sekundärrecht möglich erscheint, ist weiterhin fraglich, ob auf europäischer Ebene Rechtsschutz überhaupt gewährt werden kann, obgleich dieses Sekundärrecht lediglich Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ohne eigenen Umsetzungsspielraum – Beschlüsse im Rahmen des 1267-Regimes – transformiert („Ob“ des Rechtsschutzes). Denn eine Kompetenz europäischer Gerichte kann nur dann bejaht werden, wenn nicht eine Bindung an das Recht der Vereinten Nationen besteht, die allein durch eine vollständige Umsetzung erfüllt werden kann, oder dem Recht der Vereinten Nationen kein Vorrang gegenüber dem europäischen Primärrecht zukommt (II.).³¹⁶

Besteht ein solcher Vorrang, verbietet sich in der Folge die mittelbare Überprüfung im Rahmen der Rechtsschutzgewährung. Wird dagegen kein Vorrang dieser Rechtsordnung festgestellt, so kann das richterliche Prüfungsrecht grundsätzlich ausgeübt werden.

Das Kapitel schließt mit der Auslegung des Rechtsschutzbegriffs des Art. 215 Abs. 3 AEUV, der als einschlägige Rechtsgrundlage für den Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats ermittelt wurde (III.)

I. Verortung von Normwidersprüchen im Mehrebenensystem

Es gilt zu untersuchen, ob sich möglicherweise Normwidersprüche im Hinblick auf die Vorgaben der UN-Charta und der Resolutionen des Sicherheitsrats einerseits und des europäischen Primärrechts andererseits

verorten lassen. Ein Normwiderspruch liegt immer dann vor, „wenn derselbe Sachverhalt rechtlich aufgrund von Normen mit sich überschneidenden Anwendungsbereichen unterschiedlich zu beurteilen ist“³¹⁷.

Die Möglichkeit eines solchen Normwiderspruchs wird in der Konstellation der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne teilweise mit der Begründung abgelehnt, dass nicht nur das Europarecht, sondern auch die Charta der Vereinten Nationen den Menschenrechtsschutz vorsehe und somit beide dahingehend übereinstimmende Aussagen trafen.³¹⁸

Jedoch enthält die Charta keinen ausformulierten Katalog von Menschenrechten, sondern erwähnt den Begriff lediglich an einigen Stellen. Selbst wenn ein materieller Gehalt menschenrechtlicher Verbürgungen der Charta ermittelt werden kann,³¹⁹ so sieht die Charta, wie oben bereits dargelegt,³²⁰ kein Verfahren zur Wahrung dieses Standards zu Gunsten des Einzelnen vor. Insoweit ist ein Unterschied im Hinblick auf das europäische Primärrecht zu erblicken. Dieses sieht solche Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Sekundärrecht vor. Die Verpflichtung zur Umsetzung von möglicherweise rechtswidrigem Sekundärrecht zu Lasten der Mitgliedstaaten – etwa im Falle der Richtlinien – wird insoweit relativiert.

Kann daher im Hinblick auf die materiellen Aussagen zum Menschenrechtsschutz unter Umständen ein Gleichlauf der beiden Rechtssysteme festgestellt werden, so besteht gleichwohl ein gravierender Unterschied im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit individueller Rechtspositionen. Dieser Widerstreit zwischen dem europäischen Primärrecht und der Charta wird auf die europäische Ebene transportiert, so dass es zu einem Konflikt des europäischen Transformationsakts in Form von Sekundärrecht und dem europäischen Primärrecht – genauer den Grundrechten – kommt.

Das europäische Grundrechtsregime hat mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einige Modifikationen erfahren. Nach alter Vertragslage enthielt das Primärrecht noch keinen ausformulierten Grundrechtskatalog, vielmehr dienten die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und die mitgliedstaatlichen Verfassungen als Rechtserkenntnisquellen, um die

Gemeinschaftsgrundrechte im Rahmen der wertenden Rechtsvergleichung zu gewinnen, Art. 6 Abs. 2 EU a.F. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beinhaltet Art. 6 EU n.F. den Überblick über die verschiedenen Grundrechts(erkenntnis)quellen. Absatz 1 nennt zuvörderst die Charta der Grundrechte in der Fassung vom 12. Dezember 2007 als Teil des Primärrechts.³²¹ Die Unionsorgane sind daran gebunden. In Abs. 2 S. 1 wird der EU der Auftrag erteilt, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutreten. Solange dieser Beitritt nicht vollzogen ist, bleibt die Konvention allerdings Rechtserkenntnisquelle, d.h., dass sie keine unmittelbare Bindung für die Union erzeugt.³²² Dazu treten nach Abs. 3 die Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts, wie sie vom EuGH durch wertende Rechtsvergleichung aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der Konvention entwickelt wurden.

Nachfolgend soll dargestellt werden, welche europäischen Grundrechte durch das 1267-Sanktionsregime betroffen sein können und ob ein Normwiderspruch tatsächlich entstehen kann. Die fast gleichlautenden³²³ Urteile des Gerichts in den Rechtssachen Kadi³²⁴ und Yusuf/Al Barakaat³²⁵ und die Entscheidung der Rechtsmittelinstanz³²⁶ hatten das Sekundärrecht zur Umsetzung der Resolutionen des 1267-Regimes, bei dem die Vereinten Nationen selbst das Listungsverfahren ausgestalteten und die betroffenen Personen individualisierten, zum Gegenstand.³²⁷ Die Kläger wandten sich gegen die Umsetzung der Resolutionen durch europäisches Sekundärrecht. Es handelte sich dabei um zwei natürliche Personen, Herrn Yusuf und Herrn Kadi, und eine juristische Person, die Al Barakaat International Foundation. In diesen Verfahren wurde eine Verletzung der Verfahrensrechte, des Rechts auf effektiven Rechtsschutz und eine Verletzung des Eigentumsrechts geltend gemacht.³²⁸

In Bezug auf die Verletzung der Verfahrensrechte ist zunächst fraglich, ob die Listung des Einzelnen auf Grund des Verdachts der Finanzierung des Terrorismus als repressive oder als präventive Sicherungsmaßnahme einzustufen ist. Die Entscheidung, ob es sich um eine Strafe oder eine präventive Maßnahme handelt, ist auf Grund von zwei Punkten relevant: Erstens müssen im Falle der Qualifizierung der Listung als Strafe umfassende Beweise für das Vorliegen der Voraussetzungen der Listung

vorgelegt werden und zweitens sind die Anforderungen an ein gerichtliches Verfahren strenger.³²⁹ Diese Konsequenzen werden auch in dem Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte betont.³³⁰

Dabei ist umstritten, ob die Einstufung danach entschieden wird, welchen Zweck die Maßnahme hat³³¹ oder welche Wirkung sie nach sich zieht³³². Stellt man auf den Zweck der Maßnahme ab, so wird man zu dem Ergebnis kommen, dass das Einfrieren der Gelder eine präventive Zielsetzung verfolgt und somit nicht den Regeln für das Strafverfahren unterfällt. Terroristische Anschläge sollen in der Zukunft durch die Unterbindung der Finanzierung verhindert werden. Diesen Befund bestätigt auch Ziffer 6 lit. c) der 1267er-Guidelines:

„A criminal charge or conviction is not necessary for inclusion on the List as the sanctions are intended to be preventive in nature.“

Folgt man dagegen der Einstufung nach der Wirkung, so wird u.a. darauf abgestellt, welchen Schweregrad die Sanktion hat.³³³ Dabei sind die lange Dauer der Listung und der Umfang der getroffenen Maßnahmen maßgeblich. Eine Einordnung als Strafe erscheint daher möglich.

Die Rechtsprechung der europäischen Gerichte ist dazu nicht einheitlich. Der EuGH betonte, dass „[d]as fragliche Einfrieren von Geldern [...] eine Sicherungsmaßnahme“³³⁴ sei. Die siebte Kammer des EuG bestätigte, dass „[d]ie vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen [...] nicht zwangsläufig strafrechtlicher Natur“³³⁵ seien. Drei Wochen später stellte dieselbe Kammer diese Feststellung jedoch in Frage und betonte, dass „die Frage, ob die in Rede stehenden Maßnahmen präventiven oder repressiven, Sicherungs- oder Beschlagnahme-, zivil- oder strafrechtlichen Charakter haben, [...] offen“³³⁶ sei und begründete dies mit der langen Dauer der Listung des Betroffenen, die zum Zeitpunkt des Urteils ungefähr zehn Jahre andauerte.

Die Rechtsauffassung, nach der den Maßnahmen sowohl eine präventive als auch eine repressive Natur zukommen kann und nach der Schwere der Beeinträchtigung abzugrenzen ist, erscheint im Hinblick auf den Schutz des Betroffenen, dem durch die Listung eine Verbindung zum internationalen Terrorismus unterstellt wird, angemessen.³³⁷ Dazu tritt,

dass eine restriktive Handhabung im Hinblick auf den hohen Rang der Verfahrensrechte grundsätzlich abzulehnen ist.³³⁸

Jedoch führt das Schwerekriterium zu Abgrenzungsschwierigkeiten und damit zu eventuellen Wertungswidersprüchen im Falle einer unterschiedlichen Behandlung der Betroffenen. Dazu tritt, dass durch die Einführung einer regelmäßigen Überprüfung – angeordnet durch Ziffer 26 der Resolution 1822 (2008) – das Belassen auf der Liste einer Rechtfertigung bedarf und damit eine andere Qualität bekommt, als es noch vor der Einführung dieses Mechanismus der Fall war. Insbesondere vor diesem Hintergrund kann daher eine grundsätzliche Zuordnung der Listung zum Bereich der präventiven Maßnahmen angenommen werden.³³⁹ Jedoch kann erwogen werden, den Maßstab für die Einhaltung der Garantien auch außerhalb eines strafrechtlichen Verfahrens unter Umständen dann aus Wertungsgründen zu modifizieren, wenn eine besondere Schwere der Maßnahme festgestellt wird.

Durch das 1267-Sanktionsregime kommt zuvörderst eine Verletzung der Verteidigungsrechte, insbesondere des Rechts auf Anhörung und Mitteilung, in Betracht. Immer dann, wenn eine Person – nicht notwendigerweise ein Unionsbürger³⁴⁰ – durch eine Maßnahme der EU beschwert ist, sind nach einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts Verteidigungsrechte zu beachten.³⁴¹ Daneben verbürgt Art. 41 GRCh das Recht auf eine gute Verwaltung, Art. 41 Abs. 2 lit. a) GRCh nennt die Anhörung ausdrücklich und die Norm umfasst außerdem das Recht auf Mitteilung³⁴². Auch Art. 6 Abs. 1 EMRK findet nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Teilbereichen des Verwaltungsverfahrens Anwendung, obgleich der Wortlaut gerade keinen Bezug darauf nimmt.³⁴³ Die Begründungspflicht ist nicht nur von Art. 41 Abs. 2 lit. c) GRCh umfasst, sondern zudem ausdrücklich in Art. 296 Abs. 2 AEUV garantiert.³⁴⁴ Allerdings sehen die betroffenen Rechtsakte weder ein Verfahren für die Mitteilung der Gründe, die eine Listung rechtfertigen, noch eine Anhörung vor.

Zudem kommt ein Verstoß gegen das Grundrecht auf Eigentum in Betracht. Der Schutz des Eigentums ist ebenfalls ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts. Auch die Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK und Art. 17 der GRCh verbürgen dieses Recht, das durch die

Entziehung der Verfügungsgewalt betroffen wird.³⁴⁵

Ebenfalls betroffen ist das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz. Dieses könnte deshalb verletzt sein, weil der europäische Richter auf Grund der mangelnden Begründung keinen materiellen Bezugspunkt für seine richterliche Bewertung hat. Dieser Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ist wiederum als ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts anzusehen. Zudem ist er in den Art. 6, 13 EMRK und in Art. 47 GRCh verbürgt.³⁴⁶ Die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz wird in diesem Kontext noch dadurch verstärkt, dass die Verfahrensgarantien des Betroffenen – zumindest bisher – nicht vollständig berücksichtigt werden.³⁴⁷

Nach alledem wirkt sich der Normwiderspruch des Rechts der Europäischen Union und der Vereinten Nationen daher im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne auf das Grundrechtsniveau aus. Die Charta hält keinen gerichtlichen Überprüfungsmechanismus bereit. Allerdings stehen die Resolutionen im Widerspruch zu den materiellen Vorgaben des europäischen Primärrechts. Es gilt daher, das Verhältnis der beiden Rechtsebenen zueinander zu bestimmen. Diese Untersuchung stellt die notwendige Vorfrage dar, um den Rechtsschutzbegriff im Sinne des Art. 215 Abs. 3 AEUV auszulegen.

II. Bestehen einer Grenze für die Kompetenz zur Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts auf Transformationsebene

Nunmehr wird das Verhältnis zwischen dem europäischen Primärrecht und der Charta der Vereinten Nationen sowie den Resolutionen des Sicherheitsrats betrachtet.³⁴⁸

Im Zentrum des ersten Teils der nachfolgenden Untersuchung steht die Frage, ob eine Bindung der Europäischen Union an das Recht der Vereinten Nationen besteht. Die EU muss die Erfüllungsverpflichtung der Art. 25, 48 SVN beachten, wenn eine solche Bindung bejaht wird. Sie kann sich in diesem Fall nicht nach Völkergewohnheitsrecht auf ihre internen Vorschriften berufen, um die Nichterfüllung der Vorgaben des UN-Rechts zu rechtfertigen.³⁴⁹ Die Vorgaben aus dem Recht der Vereinten Nationen müssten stattdessen in den europäischen

Normkomplex³⁵⁰ eingefügt werden. Auf eine solche Bindung der Europäischen Union könnte v.a. die 13. Erklärung der Mitgliedstaaten zum Lissabon-Vertrag hindeuten. Auch Art. 3 Abs. 5 EU n.F. formuliert nach der neuen Vertragslage die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen als Ziel der Europäischen Union.

Dazu tritt die Frage, ob der Normenkonflikt über eine möglicherweise bestehende Rechtsebenenhierarchie (Recht der Vereinten Nationen und europäisches Primärrecht) gelöst werden kann.³⁵¹ Innerhalb einer Hierarchie führt ein Normwiderspruch dazu, dass die Norm des höheren Rangs die Norm des unteren Rangs zumindest unanwendbar macht (Anwendungsvorrang), wenn nicht sogar verdrängt (Geltungsvorrang). Dieser „traditionelle Ordnungsmechanismus“³⁵² hätte für die Strukturierung der beiden Rechtsebenen zur Folge, dass die Union – im Fall einer Bindung an die Charta und das daraus abgeleitete Recht – zur Umsetzung der Resolutionsvorgaben verpflichtet wäre, da diese das verbindliche höherrangige Recht darstellten.³⁵³ Die Charta wäre dann gerade nicht als *res inter alios acta* für die Union unbeachtlich. In Ermangelung eines „ebenumfassenden Rahmenrechts“³⁵⁴ werden die beiden betroffenen Rechtsebenen auf Aussagen hinsichtlich einer Vorranganordnung untersucht. Der Gedanke der Normenhierarchie ist in Bezug auf das Völkerrecht bisher jedoch nur schwach ausgeprägt.³⁵⁵ Im Zentrum des Vorgehens zur Abbildung einer Rechtsebenenhierarchie steht die Frage, inwieweit die Qualifizierung der Charta als „Verfassung“ eine Hierarchisierung zur Folge hat, die zur Verdrängung des Unionsrechts führt.

Kann den beiden Rechtsebenen kein eindeutiges Ergebnis im Hinblick auf die Bindung und den Vorrang entnommen werden, so bleibt die Möglichkeit, das Verhältnis der Ebenen zueinander über ein Prinzipienmodell zu bestimmen. Dabei geht es nicht um Regeln, die einen rechtlichen Konflikt in einer Weise lösen, dass das Ergebnis „ein für allemal feststeht“³⁵⁶, sondern um eine Abwägung entgegenstehender Prinzipien,³⁵⁷ deren Geltung und Anwendbarkeit allein für den Einzelfall, nicht aber für alle Folgesituationen bestimmt werden kann.³⁵⁸ In der Konsequenz führt eine solche Offenheit des Rechts hinsichtlich des Verhältnisses verschiedener Prinzipien zueinander nicht selten zu einem

Anstieg der Entscheidungsbefugnisse der (damit befassten europäischen) Judikative, wohingegen sie bei der Lösung durch das Recht selbst bei den jeweiligen Normgebern (den Mitgliedstaaten der jeweiligen internationalen Organisation, die zur Änderung der Gründungsverträge befugt sind) liegt.³⁵⁹ Es gilt jedoch anzumerken, dass eine Rechtsordnung nach dem Prinzipienmodell zwar keine ausdrückliche Vorrangregelung enthält, jedoch gleichwohl eine andauernde, statische Entscheidung zu Gunsten eines Prinzips treffen kann. Eine solche Entscheidung wirkt dann im Ergebnis wie eine Hierarchie.³⁶⁰

1. Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union

Die nachfolgende Untersuchung betrifft zunächst die rechtliche Bindung an das Recht der Charta. Für die Frage einer rechtlichen Bindung stellt die Europäische *Union* den Bezugspunkt dar. Die Frage der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union war vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon lange Zeit umstritten. Mit ihrer Gründung durch den Vertrag von Maastricht entbrannte eine Diskussion dahingehend, ob die Union selbst und nicht nur die Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit besäße.³⁶¹ In Art. 281 EG wurde der Europäischen *Gemeinschaft* diese ausdrücklich zuerkannt.³⁶² Eine solche Festschreibung war jedoch im Hinblick auf die Europäische *Union* unterblieben. Doch schon kurz nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurden Stimmen laut, die der Europäischen Union gleichwohl die Rechtspersönlichkeit zugestehen wollten.³⁶³ Dennoch wurde diesem Begehren im Rahmen der zwei folgenden Vertragsrevisionen³⁶⁴ nicht nachgekommen.³⁶⁵

Nachdem eine Arbeitsgruppe des Konvents im Rahmen der Vorbereitungen zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa mehrheitlich von einer impliziten Rechtspersönlichkeit der Union ausging, enthielt der Verfassungsvertrag mit Art. I-7 die explizite Feststellung, dass die Europäische *Union* Rechtspersönlichkeit besitze.³⁶⁶ Diese wurde im Rahmen der Vertragsverhandlungen zum Vertrag von Lissabon erneut aufgegriffen. Art. 47 EU n.F. übernimmt die Vorschrift des Art. I-7 VVE. Die Union tritt an die Stelle der Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 3 EU n.F. ist. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon liegt damit nur noch ein Bezugspunkt für eine

völkerrechtliche Bindung vor: Gebunden ist allein die Europäische Union.³⁶⁷ Diese neue Rechtslage liegt der nachfolgenden Betrachtung zu Grunde.

2. Abgeleitete oder mittelbare Bindung der Union

Die Union ist kein Mitglied der Vereinten Nationen, sie ist nicht durch Vertragsschluss an die Charta gebunden. Art. 4 Abs. 1 der Charta bestimmt, dass allein Staaten die Mitgliedschaft offen steht. Die Europäische Union ist kein Staat im Sinne der Vorschrift.³⁶⁸ Aus Art. 216 Abs. 2 AEUV ergibt sich keine andere Wertung. Dieser regelt allein den Fall, dass die Mitgliedstaaten an die Verträge gebunden sind, die von der Europäischen Union geschlossen werden, nicht die umgekehrte Konstellation.

Der Europäischen *Gemeinschaft* kam seit dem Jahr 1974 ein sog. Beobachterstatus zu.³⁶⁹ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 21. April 2011 der Europäischen *Union* diesen Status zuerkannt.³⁷⁰ Die Resolution, die von der Versammlung dazu beschlossen wurde, enthält im Anhang eine Liste mit den Vorgaben für die Ausgestaltung dieses Verhältnisses: So kommt der Europäischen Union ein Teilnahmerecht im Hinblick auf die Debatten der Vollversammlung zu, sie darf Vorschläge und Antragsänderungen, die mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt sind, einreichen und sie kann im Namen der EU auf Anfragen antworten. Es bleibt der Union dagegen verwehrt, Kandidaten für eine Wahl vorzuschlagen. Sie hat zudem kein Stimmrecht.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind zugleich Mitglieder der Vereinten Nationen. Nachfolgend soll geprüft werden, ob sich aus der Bindung der EU-Mitgliedstaaten an das Recht der Vereinten Nationen ebenfalls eine Bindung der Europäischen Union ableiten lässt.

a. Die Rechtssache *International Fruit Company*

Die Rechtsprechung des EuGH im Fall *International Fruit Company* behandelte eine ähnliche Thematik. So ging es u.a. um die Frage, inwieweit die Europäische Gemeinschaft an das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT' 47) gebunden ist – ohne diesem formell

beigetreten zu sein – und daher Gemeinschaftshandlungen an dessen Vorgaben zu messen sind.³⁷¹ Das GATT' 47 wurde am 30. Oktober 1947 von 23 Staaten im Zusammenhang mit den Bemühungen um die Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation unterzeichnet. Zum 1. Januar 1948 trat das Abkommen durch die Annahme des Protokolls über die vorläufige Anwendung in Kraft, die Internationale Handelsorganisation als institutioneller Rahmen scheiterte dagegen. Daraus resultierte eine Reihe von Folgeproblemen, die u.a. durch den Mangel an organisatorischen Bestimmungen begründet waren.³⁷² Schon im Vorfeld der komplexen Untersuchung stellte sich somit die Frage, ob es sich bei dem GATT' 47 um das Basisdokument einer internationalen Organisation oder um ein schlichtes Vertragsverhältnis handelte.³⁷³ So sind grundsätzlich an den Eintritt einer internationalen Organisation in eine andere internationale Organisation andere Anforderungen zu stellen als an den Beitritt eines Staats in eine internationale Organisation.³⁷⁴

Ogleich die Gemeinschaft kein formelles Mitglied des GATT' 47 war, hatten alle Mitgliedstaaten der EG das GATT' 47 ratifiziert und waren zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an dessen Vorgaben gebunden. Der Wille, die Vorschriften des GATT' 47 zu beachten, wurde zudem in Art. 110 EWG deutlich. Durch diesen bekannte sich die Gemeinschaft ausdrücklich zu den Zielen des GATT' 47.³⁷⁵ Außerdem besagte Art. 234 EWG (nunmehr Art. 351 Abs. 1 AEUV), dass die Gemeinschaft die Altverträge ihrer Mitgliedstaaten achten müsse.³⁷⁶ Im Rahmen der Entscheidung *International Fruit Company* urteilte der Gerichtshof:

„Die Gemeinschaft hat – schrittweise im Laufe der Übergangszeit und in vollem Umfang am Ende derselben (Artikel 111 und 113 des Vertrages) – die mit der Zoll- und Handelspolitik verbundenen Aufgaben übernommen. Bei der Übertragung dieser Befugnisse auf die Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten ihren Willen erkennen lassen, die Gemeinschaft an die aufgrund des GATT eingegangenen Verpflichtungen zu binden. Seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags und insbesondere seit dem Wirksamwerden des gemeinsamen Zollltarifs ist die in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft eingetretene Zuständigkeitsverlagerung im GATT auf verschiedene Weise näher

*bestimmt und von den übrigen Vertragsparteien anerkannt worden. Insbesondere ist seither die Gemeinschaft, handelnd durch ihre eigenen Organe, aufgrund der Vorschriften des Artikels 114 EWGVertrags, wonach die Zoll- und Handelsabkommen 'im Namen der Gemeinschaft ... geschlossen (werden)', als Teilnehmerin an den Zollverhandlungen und als Partei der im Rahmen des GATT abgeschlossenen Übereinkommen jeglicher Art aufgetreten. Soweit also die Gemeinschaft aufgrund des EWG-Vertrags früher von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des GATT ausgeübte Befugnisse übernommen hat, ist sie an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden.*³⁷⁷

Der Gerichtshof entwickelte somit fünf Kriterien, bei deren Bejahung die Gemeinschaft hinsichtlich der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT' 47 an die Stelle der Mitgliedstaaten tritt: die Bindung aller Mitgliedstaaten der Gemeinschaft an das völkerrechtliche Abkommen GATT' 47 vor Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (1), die Kompetenzverlagerung der mit dem völkerrechtlichen Vertrag in Verbindung stehenden Rechtsmaterien auf die EG (2), der Wille der Mitgliedstaaten der EG zur Bindung derselben an das Abkommen (3), die Akzeptanz der Vorgehensweise durch die übrigen Vertragsstaaten des GATT' 47 (4) und schließlich die tatsächliche Ausübung der Rechte durch die EG (5).³⁷⁸ Für die völkerrechtliche Einordnung dieser Rechtsprechung und ihrer Rechtsfolgen wurden verschiedene Formulierungen gebraucht: die „funktionelle Rechtsnachfolge“³⁷⁹, die „Funktionsnachfolge“³⁸⁰, die „De-facto-Mitgliedschaft“³⁸¹, die „Substitution“³⁸², oder eine „Mitgliedschaft sui generis“³⁸³. Keiner der Begriffe gibt jedoch Aufschluss darüber, in welcher Form sich diese Bindung der EG auswirkt.³⁸⁴ Dabei ist u.a. unklar, wer das Stimmrecht ausübt,³⁸⁵ die Finanzbeiträge erbringt und die Haftung übernimmt.³⁸⁶ Im Rahmen dieser Diskussion wurde u.a. eine Bindung allein an die materiellen Vorgaben des GATT' 47 vorgeschlagen, die im Außenverhältnis keinerlei Wirkungen entfalten sollte.³⁸⁷ Andreas Zimmermann bewertet den Akt der Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft zunächst als reinen *res inter alios acta*, der lediglich für das Binnenverhältnis Relevanz hat.³⁸⁸ Die Kommission trug dagegen – in einem der Rechtssache *International Fruit Company* nachfolgenden Verfahren – vor, dass sich aus der Rechtsprechung „eine neue Form des völkerrechtlichen

Instituts der Staatennachfolge“³⁸⁹ ableiten lasse. Dieses habe zum Inhalt, dass die Gemeinschaft Rechtsnachfolgerin der Mitgliedstaaten in völkerrechtliche Verträge werde, nachdem sie deren Rechte und Pflichten aus früheren Verträgen übernommen habe.³⁹⁰ Die Unklarheiten hinsichtlich der Rechtsfolgen der Bejahung der fünf vom EuGH aufgestellten Kriterien veranlassten *Wolfgang Ernst* und *Hans-Friedrich Beseler* zu der Äußerung, dass die Gemeinschaft ein „völkerrechtliches Gespenst“ sei, dessen rechtliche Einordnung hinsichtlich des Auftretens im Rahmen von internationalen Organisationen völlig unklar sei.³⁹¹

Mittlerweile ist die Diskussion um die Bindung der Union an das Recht des Zoll- und Handelsabkommens überholt: Auch die Europäische Gemeinschaft bzw. Union selbst ist – neben den 27 Mitgliedstaaten – seit dem 1. Januar 1995 Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO).³⁹² Im Rahmen der WTO werden die Vorgaben des GATT’ 47 „in erweiterter und institutionalisierter Form“³⁹³ umgesetzt und fortgeführt.³⁹⁴ Diese Konstellation der doppelten Mitgliedschaft ist dem Umstand geschuldet, dass die Union nicht vollumfängliche Kompetenzen hinsichtlich des Außenwirtschaftsrechts innehat, sondern den Mitgliedstaaten vereinzelte Zuständigkeiten verbleiben.³⁹⁵

b. Übertragung der Rechtsprechung auf das Verhältnis zwischen der Union und den Vereinten Nationen

Für die Annahme einer abgeleiteten Bindung der Europäischen Union im Sinne der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *International Fruit Company* müssen alle fünf Voraussetzungen kumulativ vorliegen.³⁹⁶ V.a. die Übernahme der Befugnisse der Mitgliedstaaten durch die Union sowie die Akzeptanz dieses Vorgangs durch die übrigen Mitgliedstaaten sind dabei problematisch.

Es gilt daher zunächst zu untersuchen, ob die Union an Stelle der Mitgliedstaaten Befugnisse im Rahmen der Vereinten Nationen ausübt. Der Betrachtungswinkel ist dabei auf den Themenbereich der Beschlussfassung der Wirtschaftssanktionen im Sicherheitsrat verengt. Die Mitwirkungsbefugnisse der EU (vormals EG) bei der Ausgestaltung der Resolutionen betreffend Wirtschaftssanktionen auf der Ebene der

Vereinten Nationen sind jedoch als gering einzuordnen.³⁹⁷ Allein zwei der 27 Mitgliedstaaten der Union verfügen über einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, nicht jedoch die Union als solche.³⁹⁸ Verhandlungspartner Im Sicherheitsrat sind daher allein die Mitgliedstaaten. Zum Zeitpunkt der maßgeblichen Beschlüsse des Sicherheitsrats gestaltete Art. 19 EU a.F. (nunmehr Art. 34 EU n.F.) das Auftreten der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen aus.³⁹⁹ Die Norm sah zwar ein koordiniertes Handeln der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen vor, belegte dabei jedoch gleichzeitig, dass die Mitgliedstaaten selbst ihre Kompetenzen wahrnehmen und die Gemeinschaft nicht an deren Stelle treten sollte. Hinsichtlich der Mitglieder des Sicherheitsrats konkretisierte Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EU a.F. dies wie folgt:

*„Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen.“*⁴⁰⁰

Der Unterabsatz sieht somit vor, dass sich die Mitglieder des Sicherheitsrats – die ständigen wie auch die nichtständigen – hinsichtlich ihres Auftretens und Abstimmungsverhaltens untereinander koordinieren.⁴⁰¹ Es wird eine vollumfängliche Unterrichtungspflicht über alle Angelegenheiten aus dem Sicherheitsrat statuiert. Der letzte Satz des zweiten UAbs. (nunmehr Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 EU n.F.) lässt Rückschlüsse auf das Verhältnis von völker- und europarechtlichen Verpflichtungen ziehen. Danach können für die beiden ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die über ein Vetorecht verfügen, europarechtliche Verpflichtungen dann zurückstehen, wenn diese mit den Pflichten aus der Charta kollidieren („unbeschadet“).

Erst seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon bestimmt Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EU n.F., dass „[w]enn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, [...] die dort vertretenen Mitgliedstaaten

[beantragen], dass der Hohe Vertreter gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen.“ Der Vertreter handelt jedoch formal nicht für die Union, sondern für die EU-Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats.⁴⁰² Art. 34 EU n.F. betont somit die beständig starke Rolle der Mitgliedstaaten im Rahmen der Arbeit des UN-Sicherheitsrats und deren völkerrechtliche Verantwortung aus der UN-Charta. Dass die Gemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen an Stelle der Mitgliedstaaten auftrat, kann daher nicht bejaht werden.⁴⁰³ Eine Übernahme der Befugnisse ist daher abzulehnen.

Die Voraussetzung, dass das Handeln der Union auf Ebene der Vereinten Nationen von den anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen akzeptiert wird, ist daher ebenfalls abzulehnen. Diese kann nur erfüllt werden, wenn die Europäische Union tatsächlich auch Aufgaben der Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat wahrgenommen hat. Da diese Voraussetzungen zu verneinen sind, liegt der Tatbestand der Funktionsnachfolge im Sinne der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *International Fruit Company* nicht vor.

c. Übertragbarkeit der Bindung der Mitgliedstaaten auf die Union gemäß
den Grundsätzen der auswärtigen Beziehungen und der loyalen
Zusammenarbeit

Eine Bindung der Union könnte über die Grundsätze des auswärtigen Handelns der Union aus Art. 21 ff. EU n.F. und der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EU n.F. hergeleitet werden.⁴⁰⁴ In Betracht kommt eine Bindung der Europäischen Union an das Recht der Vereinten Nationen, wie sie auch die Mitgliedstaaten trifft.⁴⁰⁵

Eine Bindung der Europäischen Union in der gleichen Weise wie der Mitgliedstaaten könnte zunächst durch die primärrechtlichen Vorgaben über das auswärtige Handeln der Europäischen Union hergeleitet werden. Die Außenbeziehungen der Europäischen Union lassen sich in zwei Abschnitte unterteilen: einen intergouvernemental geprägten und einen supranationalen Teil. Diese Unterteilung bleibt auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Wegfall der Säulenstruktur in ihrer Wertung grundsätzlich erhalten.⁴⁰⁶ Die integrierten Bereiche, vormals Bereiche der ersten Säule, sind v.a. die Handels-, Erweiterungs- und Entwicklungspolitik. Für die Gemeinsame Außen- und

Sicherheitspolitik der vormals zweiten Säule gelten besondere Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit, der rechtlichen Instrumente, des Rechtsschutzes und der Verfahren.⁴⁰⁷

Die Grundsatznorm für den Bereich der intergouvernementalen Außenpolitik stellt Art. 21 EU n.F. dar. So wie es bereits Art. III-292 VVE vorgesehen hat, wird nunmehr die gesamte Außenpolitik u.a. an den europäischen Grundsätzen bzw. Werten⁴⁰⁸ ausgerichtet sein, die sich teilweise auch in Art. 2 EU n.F. finden lassen.⁴⁰⁹ Art. 21 Abs. 1 EU n.F. bezieht sich dabei auch auf das Recht der Vereinten Nationen. So heißt es:

*„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“*⁴¹⁰

Es gilt zu prüfen, ob sich aus dieser Vorschrift eine Bindung und damit eine Pflicht zur Befolgung der Chartavorgaben und der Resolutionen ableiten lassen. Der Wortlaut der Norm spricht nicht von einer Bindung an das Recht der Vereinten Nationen, sondern fordert lediglich, dass die Union die Grundsätze der Charta *achtet*.

Dieser Achtungsanspruch im Hinblick auf die Charta tritt neben weitere Grundsätze der EU für das auswärtige Handeln, die ebenfalls in Absatz 1 aufgezählt sind, und muss mit diesen anderen Grundsätzen in Einklang gebracht werden. Dies bestätigen auch Art. 3 Abs. 5, 21 Abs. 2 EU n.F., die eine Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen ebenfalls in den Kontext weiterer Ziele einordnen.⁴¹¹ Welcher Grad einer Verpflichtung dahinter steht und welches der Ziele sich konkret durchsetzt, bleibt durch die Norm unbeantwortet. In der Reihenfolge werden jedoch sowohl in Art. 21 Abs. 1 als auch in Abs. 2 zuerst die Werte der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte und danach das Recht der Vereinten Nationen genannt. Dies erscheint allerdings als ungenügend, um die Folgerung, dass die Grundsätze der Charta im Hinblick auf den Grundrechtsschutz stets nachrangig sind, herzuleiten. Ein

möglicher Widerstreit der in den Normen enthaltenen Grundsätze in konkreten Fällen kann nicht allein durch eine Wortlautauslegung zu Gunsten einer Position aufgelöst werden. Fest steht lediglich, dass die Achtung der Charta in einer Wechselbeziehung zu anderen Zielen der Union steht. Aus dem Normtext lässt sich keine Bindung herleiten. Vielmehr sind die Aussagen relativ im Hinblick auf die anderen Zielvorgaben, die ebenfalls genannt werden.⁴¹²

In der 13. Erklärung zum Vertrag von Lissabon heißt es allerdings, „dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gebunden sind“⁴¹³. Sie ist zu der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergangen, dies belegt ihr Titel.⁴¹⁴ Die Erklärung ist erstmals in einer Fußnote der überarbeiteten Fassung der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats vom 21./22. Juni 2007 enthalten.⁴¹⁵ Es handelt sich dagegen nicht um eine Erklärung, die bereits auf der Regierungskonferenz im Jahr 2004 zum Verfassungsvertrag beschlossen wurde, als die Rechtsgrundlagen zur Verhängung von restriktiven Maßnahmen gegen natürliche Personen und die Rechtsschutzanordnungen erstmals in den Verfassungsvertrag eingefügt wurden (Art. III-160 und III-322 VVE). Der Satz, auf den sich die Fußnote in den Schlussfolgerungen der Regierungskonferenz bezieht, lautet: „Das zweite Kapitel enthält die auf der RK 2004 geänderten Bestimmungen des Titels V [an dieser Stelle wurde die Fußnote gesetzt] des bestehenden EUV (einschließlich des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich).“⁴¹⁶ Das Kapitel, auf das Bezug genommen wurde, enthält weder die Rechtsgrundlagen zum Erlass von restriktiven Maßnahmen gegen Einzelne noch Vorgaben bzgl. der Rechtsschutzanordnungen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass diese von der Bindungsanordnung der Erklärung nicht betroffen sind.

Jedoch werden die Resolutionen des Sicherheitsrats auch nach neuer Rechtslage durch einen Beschluss im Rahmen des Titels V [Kapitels 2](#) EU n.F. – folglich im Rahmen der GASP – umgesetzt, Art. 215 Abs. 2 AEUV. Diese Vorstufe spricht wiederum dafür, durch die Erklärung auch die restriktiven Maßnahmen zu erfassen. Der GASP-Rechtsakt wird allerdings

erneut durch ein eigenständiges Verfahren transformiert und damit vom Beschluss im Rahmen der GASP abgekoppelt und kann daher als eigenständig betrachtet werden.⁴¹⁷ Legt man eine solche Interpretation zu Grunde, so erscheint es vertretbar, die restriktiven Maßnahmen nach dem zweiten Transformationsschritt als nicht von der Erklärung erfasst zu erachten, auch wenn eine Aufspaltung der Verbindlichkeiten nur schwerlich handhabbar ist.

Gegen die Bejahung der Bindung spricht überdies ein weiteres Argument: So wurde die Forderung nach der *Achtung der Grundsätze* der fremden Rechtsordnung deswegen in das europäische Primärrecht aufgenommen, weil eine *Bindung* der Europäischen Union an die Charta gerade nicht besteht.⁴¹⁸

Als Beleg gegen eine Bindung der EU können auch die Aussagen von *Pedro Serrano* gedeutet werden. Dieser steht der Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen vor.⁴¹⁹ Während der offenen Sitzung des Sicherheitsrats⁴²⁰ am 15. November 2010 erklärte er:

*„The EU remains committed to ensuring the implementation of the decisions adopted by the Committee in its own legal order. The most recent judgment of the EU's General Court in the Kadi case [T-89/09] indicates that legal challenges remain ahead. However, we are confident that these challenges can be overcome. They should not be considered as putting in question the EU's commitment to upholding the principles of the UN Charter and the collective obligations of its Member States there under.“*⁴²¹

So betonte *Pedro Serrano* zuvörderst die Eigenständigkeit der europäischen Rechtsordnung. In der Folge differenzierte er zwischen zwei verschiedenen Formen der Verbindlichkeit, die sich im Intensitätsgrad unterscheiden: einerseits bezog er sich auf das „*commitment*“, das nach seiner Auffassung die Europäische Union treffe, und andererseits benannte er die *obligations* als stärkere Verpflichtung der Mitglieder der Vereinten Nationen. Durch die Wahl der verschiedenen Bezeichnungen hob er hervor, dass die Charta einen anderen Grad der Verbindlichkeit für die Europäische Union einerseits und die Mitglieder der Vereinten Nationen andererseits begründe.⁴²²

Aus alledem folgt somit, dass sich aus den Vorschriften über die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union zu anderen internationalen Organisationen oder der 13. Erklärung zum Vertrag von Lissabon keine Bindung an das Recht der Vereinten Nationen herleiten lässt.

Eine Verpflichtungserweiterung zu Lasten der Union kann auch nicht unter Hinzuziehung des Loyalitätsgebots hergeleitet werden, denn bereits der Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 EU n.F. spricht gegen eine solche Interpretation. Dieser lautet:

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit bezieht sich danach auf die Aufgaben, die sich bereits aus dem Primärrecht für die Mitgliedstaaten und die Union ergeben.

Es trifft zu, dass aus Art. 4 Abs. 3 EU n.F. zu Gunsten der Mitgliedstaaten ein Rücksichtnahmegebot der Europäischen Union abgeleitet werden kann. Dieses geht jedoch nicht so weit, dass daraus eine aktive Umsetzungsverpflichtung wie im Falle einer eigenen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen begründbar ist.⁴²³ Eine derartige Interpretation des Loyalitätsgebots ist daher abzulehnen.

Eine Trennung der vertraglichen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten einerseits und der Europäischen Union andererseits wurde durch die Rechtsprechung des EuG im Rahmen einer Schadensersatzklage des Unternehmens Dorsch Consult bestätigt. Dort machte der Rat geltend, dass die Gemeinschaft zur Durchführung der Sicherheitsratsresolutionen durch die den behaupteten Schaden auslösende Verordnung verpflichtet gewesen sei.⁴²⁴ Das Gericht betonte dagegen, dass „nach Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen nur die *Staaten* als ‚Mitglieder der Vereinten Nationen‘ verpflichtet [sind], die Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen anzunehmen und durchzuführen“⁴²⁵. Trotz einer ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft für die betroffene Sachmaterie bestand nach Auffassung des EuG die Verpflichtung zur Umsetzung der Resolutionen allein zu Lasten der Mitgliedstaaten und betraf nicht die EG.

Nach alledem ist eine Übertragung der mitgliedstaatlichen Bindung an das Recht der Vereinten Nationen auf die Europäische Union nach den Grundsätzen der auswärtigen Beziehungen und der loyalen Zusammenarbeit abzulehnen.

3. Bindung der Union an den völkerrechtsdeterminierten Rechtsakt im Rahmen der GASP auf der zweiten Stufe der europäischen Transformation

Wie bereits dargestellt, verlief der europäische Umsetzungsprozess der Sicherheitsratsresolutionen des 1267-Regimes nach alter Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zweistufig und säulenübergreifend, Art. 301 EG.⁴²⁶ Diese Vorschaltung eines GASP-Beschlusses bleibt auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhalten (erste Stufe der europäischen Transformation), vgl. Art. 215 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 AEUV.⁴²⁷ Der materielle Gehalt der GASP-Beschlüsse stimmte stets mit den zu Grunde liegenden Sicherheitsratsresolutionen überein, die durch die Rechtsakte in der Europäischen Union einheitlich umgesetzt wurden. Daher wird im Folgenden überprüft, ob die Organe der Union (der Rat, die Kommission und das Parlament), die einen Beschluss im Rahmen der GASP umsetzen müssen (zweite Stufe der europäischen Transformation), nach der Rechtslage nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an den Inhalt dieses GASP-Beschlusses gebunden sind und diesen nicht modifizieren können.⁴²⁸ Dies würde i.E. dazu führen, dass mittelbar eine Bindung an die dahinter stehende Resolution hergeleitet werden könnte.

Hinter dem Postulat der Bindungswirkung steht die Auffassung, dass die Gemeinsame Außenpolitik trotz der fortschreitenden Integration gleichwohl primär von den Mitgliedstaaten ausgestaltet wird. Wenn ein Rechtsakt eines stärker integrierten Vertragsbereichs Bezug zur Außenpolitik hat, sollen die Unionsorgane an den vorangegangenen Beschluss im Rahmen der ehemals zweiten Säule gebunden sein. Der GASP-Beschluss, der Ausdruck des mitgliedstaatlichen Willens ist, hat in diesem Fall einen prägenden Einfluss auf die Umsetzung durch die Unionsorgane im Rahmen des Art. 215 AEUV. Diese Argumentation hat auch dann Bestand, wenn der mitgliedstaatliche Wille zur Außenpolitik zuvor bereits im Rahmen von Beschlüssen der Vereinten Nationen

deutlich wurde.

Für eine bindende Verpflichtung der beteiligten Organe spricht der Wortlaut des Art. 215 Abs. 1 S. 1 AEUV. Dieser lautet: „[...] so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen [...]“⁴²⁹. Die Formulierung lässt keinen Spielraum zu Gunsten der Transformationsakteure vermuten.⁴³⁰ Dazu tritt, dass Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EU n.F. ein Kohärenzgebot enthält. Adressaten des Kohärenzpostulats sind diejenigen, die den GASP-Beschluss umsetzen sollen:

„Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen. Der Rat und die Kommission, die vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden, stellen diese Kohärenz sicher und arbeiten zu diesem Zweck zusammen.“

Eine Bindung der Organe an den GASP-Rechtsakt hat überdies die Folge, dass es zu einer zügigen Umsetzung kommt, da die inhaltliche Ausgestaltung bereits vorgeprägt ist.⁴³¹

Gegen eine Bindung der Organe an den völkerrechtsdeterminierten GASP-Akt spricht jedoch das Initiativmonopol, das grundsätzlich die Kommission inne hat, Art. 17 Abs. 2 S. 1 EU n.F.⁴³² Dieses Monopol erfährt nur wenige Ausnahmen, vgl. Art. 17 Abs. 2 S. 2 EU n.F. Das Vorschlagsrecht kann nicht dadurch unterlaufen werden, dass der materielle Gehalt der Initiative der Kommission bereits durch den Ratsbeschluss vorgeprägt ist. Der Vertrag sieht an einigen Stellen ausdrückliche Einwirkungsmöglichkeiten des Rats im Hinblick auf das Initiativrecht der Kommission vor. So besteht gemäß Art. 241 AEUV die Möglichkeit, dass der Rat die Kommission zu einem Vorschlag auffordert, gleichwohl wird der Kommission dadurch nicht die materielle Ausgestaltungsfreiheit entzogen.⁴³³ Dies bestätigt auch der Wortlaut, der von den „erforderlichen Maßnahmen“⁴³⁴ spricht und damit Raum für eine autonome Einschätzung der Kommission belässt. Der Vorschlag der Kommission kann zudem nachträglich durch einen einstimmigen Ratsbeschluss abgeändert werden, Art. 293 Abs. 1 AEUV. Art. 215 Abs. 1 AEUV will dagegen die Kompetenzen der Kommission nicht aushöhlen.

Dazu tritt, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit über die erforderlichen

Maßnahmen abstimmt, Art. 215 Abs. 1 AEUV. Die Norm eröffnet den Mitgliedern des Organs daher die Möglichkeit, von einem Vorschlag der Kommission, auch wenn dieser dem GASP-Akt entspricht, abzuweichen und dagegen zu stimmen.⁴³⁵

Die Beibehaltung eines autonomen Wirkungsbereichs der in Art. 215 Abs. 1 AEUV genannten Organe bestätigt auch das „Prinzip der Bewahrung des *acquis communautaire*“⁴³⁶ durch die Umsetzungsakteure. Durch die zwei Transformationsstufen sollen die beteiligten Akteure der zweiten Stufe gerade nicht zu einem automatischen Umsetzungsorgan entwertet werden.⁴³⁷

Jedoch ist für den praktischen Ablauf auf eine „personelle Verzahnung“ hinzuweisen: Die beiden beteiligten Organe, Rat und Kommission, werden durch die Doppelrolle des Hohen Vertreters verbunden. Auf Ebene der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden die Beschlüsse zunächst vom Rat gefasst. Der Hohe Vertreter führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, Art. 18 Abs. 3 EU n.F., und ist daher an dem Beschluss beteiligt. Der Hohe Vertreter ist aber zugleich auch Vizepräsident der Kommission, Art. 17 Abs. 4 EU n.F., und kann daher die Beschlüsse derart gestalten, dass sie auch die Zustimmung der Kommission erfahren. Die erforderliche, erneute Zustimmung des Rats im Rahmen der Umsetzung nach Art. 215 Abs. 1 AEUV erscheint auf Grund der Doppelrolle, die diesem in dem Verfahren zukommt, als unproblematisch. Da das Parlament lediglich zu unterrichten ist, kann dieses das Zustandekommen des Beschlusses ebenfalls nicht verhindern. Es ist daher zu erwarten, dass in der Praxis ein weitgehender Gleichlauf zwischen dem Beschluss auf der ersten und dem auf der zweiten Transformationsstufe besteht.

Eine Bindung der Organe an den GASP-Akt ist gleichwohl abzulehnen. Vielmehr wird den Organen ein Ermessen hinsichtlich der Ausgestaltung des konkreten Umsetzungsrechtsakts, der das Unionsinteresse der stärker integrierten Politikbereiche ausreichend berücksichtigt, zugebilligt. Eine „mittelbare Bindung“ an den determinierenden Völkerrechtsakt ist somit abzulehnen.⁴³⁸

4. Bindungswirkung der Charta gegenüber Nichtmitgliedern

Weiterhin kommt eine Bindungswirkung der Charta gegenüber Nichtmitgliedern in Betracht. Eine solche würde eine Ausnahme von dem Grundsatz bedeuten, dass völkerrechtliche Verträge Dritten ohne deren Zustimmung keine Verpflichtungen auferlegen können. Normativer Anknüpfungspunkt könnte Art. 48 Abs. 2 SVN sein. Dort heißt es:

„Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members“.

Diese Norm bezieht damit grundsätzlich Organisationen wie die Europäische Union als Umsetzungsmittler ein.⁴³⁹ Auch die Formulierung des Kreises der Betroffenen in den Resolutionen des Sicherheitsrats könnte auf eine Wirkung des Rechts der Vereinten Nationen gegenüber Nichtmitgliedern hindeuten. So wurden in den Resolutionen zur Bekämpfung des Terrorismus durch Wirtschaftssanktionen nicht nur die (Mitglied-) Staaten, sondern auch Nichtmitglieder wie regionale Organisationen zum Handeln aufgefordert. Der Sicherheitsrat betonte u.a. in der Präambel der Resolutionen 1822 (2008) und 1904 (2009), „that terrorism can only be defeated by a sustained and comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all States, and international and regional organizations to impede, impair, isolate and incapacitate the terrorist threat.“⁴⁴⁰ Die Handlungsaufforderung aus den Beschlüssen des Sicherheitsrats kommt jedoch nicht einer Verpflichtung aus der Charta und aus ihrem abzuleitenden Recht gleich, sondern muss als Empfehlung oder Vorschlag eingeordnet werden.⁴⁴¹ Art. 48 Abs. 2 SVN begründet keine Bindung, sondern gestattet den Mitgliedern der Vereinten Nationen vielmehr, etwaige Beschlüsse im Rahmen von anderen Organisationen *mittelbar durchzuführen*. Die Bindung an die Beschlüsse des Rats wird dagegen durch die Art. 25, 48 Abs. 1 SVN allein für die Mitglieder statuiert.⁴⁴² Der Wortlaut von Art. 48 Abs. 2 SVN macht dies deutlich, indem er zwischen den Mitgliedern als Adressaten der Bindung einerseits und anderen Organisationen andererseits differenziert.

Auch Art. 2 Nr. 6 SVN wird angeführt, um eine Wirkung der Charta gegenüber Dritten zu begründen.⁴⁴³ Ihrem Wortlaut nach verpflichtet die Norm die Vereinten Nationen dazu, diejenigen Staaten, die nicht Mitglieder der Organisation sind, dahingehend zu beeinflussen, dass diese

gleichwohl nach deren Grundsätzen handeln. Die Europäische Union ist demnach gleich in zweifacher Weise nicht von dieser Norm betroffen: Die Vereinten Nationen stellen den unmittelbaren Verpflichtungsadressaten von Art. 2 Nr. 6 SVN dar, die Norm hat daher erstens nur mittelbare, reflexartige Auswirkungen auf Nichtmitglieder.⁴⁴⁴ Zweitens soll allein auf Staaten, nicht aber regionale Organisationen eingewirkt werden, obgleich diese an anderer Stelle in der Charta durchaus Erwähnung finden.⁴⁴⁵ Eine Bindung an das Recht der Charta wird daher durch Art. 2 Nr. 6 SVN zu Lasten von Nichtmitgliedern nicht statuiert.⁴⁴⁶

5. Exkurs: Rangstufe des Rechts im Rahmen der europäischen Normenhierarchie im Falle der Bejahung einer völkerrechtlichen Bindung der Europäischen Union

Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung gleichwohl eine unmittelbare oder abgeleitete Bindung der Europäischen Union an die Charta der Vereinten Nationen und damit eine Umsetzungsverpflichtung aus den Art. 25, 48 SVN im Hinblick auf die Beschlüsse des Sicherheitsrats bejahen würde, stellt sich die Frage, auf welcher Rangstufe diese einzuordnen sind.

Die Art. 216 ff. AEUV behandeln die Abkommen, die von der Union mit Staaten oder internationalen Organisationen geschlossen werden. Diese Abkommen fügen sich in die Unionsrechtsordnung im Rang oberhalb des Sekundärrechts, aber unterhalb des Primärrechts ein.⁴⁴⁷ Denn das Primärrecht selbst kann nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Union modifiziert werden. Dies ist auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 EU n.F. sowie das in Art. 48 EU n.F. vorgesehene Verfahren zur Änderung der Verträge zurückzuführen. So sollen die Mitgliedstaaten allein Herren der Verträge sein, die Union darf das Primärrecht nicht durch völkerrechtliche Verträge auf andere als die vorgesehene Weise modifizieren. Dies wird durch Art. 218 Abs. 11 AEUV bestätigt, wonach ein völkerrechtliches Abkommen nicht in Kraft treten kann, wenn der Gerichtshof ein ablehnendes Gutachten über dessen Vereinbarkeit mit den Verträgen abgegeben hat. Selbst die Bindung an die SVN kann daher aus der Perspektive des Unionsrechts noch keine bedingungslose Befolgung begründen.⁴⁴⁸ Die

betroffene internationale Übereinkunft kann im Falle eines Widerspruchs mit dem europäischen Primärrecht nur dann unverändert in Kraft treten, wenn die EU-Verträge zuvor geändert würden.⁴⁴⁹ Daher führt selbst eine Bindung der EU nicht zu einem Vorrang des Rechts der Charta vor dem europäischen Primärrecht.

6. Rechtsebenenhierarchie auf Grund von Verfassungsaspekten des Rechts der Vereinten Nationen

Nachfolgend wird überprüft, inwieweit die Verfassungsdebatte im Hinblick auf das Recht der Vereinten Nationen zu einer Hierarchisierung der Rechtsebenen führt.⁴⁵⁰ Dabei steht zunächst die Frage im Zentrum, ob dem Recht der Vereinten Nationen tatsächlich Verfassungsqualität zukommt und im Falle der Bejahung eine solche zur Derogation des entgegenstehenden Unionsrechts führt. Ferner gilt es zu untersuchen, ob die Charta als Gesamtnormenkomplex von den beiden „Verfassungsphänomenen“⁴⁵¹ des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) oder den Pflichten *erga omnes* erfasst ist und dies zu einer Stufung der Rechtsebenen führt.

a. Begriffsbestimmung: Postnationaler Verfassungsbegriff

Der Begriff der Verfassung lässt viele Deutungen zu. So „kann man eine Norm [als Verfassung] bezeichnen, aber auch einen politischen Zustand, ein Objekt, die Verfassungsurkunde, aber auch eine Funktion“⁴⁵². Es gibt zwei Anknüpfungspunkte für die Begriffsbestimmung: So wird zwischen einer faktischen bzw. deskriptiven und einer normativen Bedeutung unterschieden.⁴⁵³ Die faktische/deskriptive Verfassung ist an Tatsachen oder Zustände geknüpft, wohingegen die normative Verfassung als regelfundierte Grundordnung beschrieben wird.⁴⁵⁴ Im Hinblick auf die folgende Untersuchung ist der normative Verfassungsbegriff, der die Verfassung als „Kategorie des positiven Rechts“⁴⁵⁵ begreift, maßgeblich. An diesen werden formelle sowie materielle Anforderungen gestellt.⁴⁵⁶

Im Falle der Ablösung des Verfassungsbegriffs von der nationalstaatlichen Stufe und der Verschiebung auf eine Ebene internationaler Bündelung von Staats- und Verfassungstraditionen wird die Bestimmung des Begriffs deutlich erschwert.

Bei der UN-Charta handelt es sich – wie auch bei dem europäischen Primärrecht – um den Gründungsvertrag einer internationalen Organisation. Die nationalstaatsrechtliche Verfassungsperspektive, die nicht zwingend ist,⁴⁵⁷ kann nur modifiziert in eine postnationalstaatliche Interpretation übertragen werden. Internationale Organisationen werden auf Grund von völkerrechtlichen Verträgen errichtet. Nach Auffassung der Gegner des postnationalen Verfassungsbegriffs stellt der völkerrechtliche Vertrag den Gegenbegriff zu einer an den Nationalstaat gebundenen Verfassung dar.⁴⁵⁸

Die Gründungsstatuten internationaler Organisationen, die auf völkerrechtlichen Verträgen fußen, werden oftmals als Verfassungen bezeichnet. So hatte die deutsche Delegation im Rahmen der Verhandlungen über den Schuman-Plan vorgeschlagen, das zu entwickelnde Vertragswerk „*Traité portant Constitution de la Communauté Européenne pour le charbon et l'acier*“ zu nennen. Diese Bezeichnung konnte sich jedoch nicht durchsetzen. In der Begründung des deutschen Beitrittsgesetzes hieß es dennoch, dass der EWG-Vertrag ein

„europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung ins Leben“⁴⁵⁹ rufe.⁴⁶⁰ Auch andere Organisationsstatute internationaler Organisationen werden oftmals als Verfassungen bezeichnet. Beispiele sind u.a. die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (1946)⁴⁶¹, die „Constitution“⁴⁶² der Weltgesundheitsorganisation (1946)⁴⁶³ oder der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).⁴⁶⁴

Der europäische Verfassungstopos wurde insbesondere mit den Verhandlungen des Verfassungskongresses über den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ in das Zentrum der politischen Debatte gerückt. Obgleich die Bezeichnung „Verfassungsvertrag“ gerade die Zwitterstellung – das „hybride Konzept, dass sich unter die literarische Stilfigur des *Oxymorons* subsumieren lässt“⁴⁶⁵ – als europäische Besonderheit betonen sollte, wurde die Vertragsnatur in der europäischen Debatte kaum mehr wahrgenommen. Die Wahl des Verfassungsbegriffs für die europäischen Verträge rief eine breite Diskussion darüber hervor, ob die EU einen Verfassungsbedarf habe und ob sie verfassungsfähig sei.⁴⁶⁶ Obgleich u.a. der EuGH und ein Teil der Wissenschaft die Verträge schon seit längerer Zeit als Verfassung (-surkunde) bezeichneten⁴⁶⁷, wurde das Scheitern des europäischen Verfassungsvertrags oftmals gerade mit der Wahl der Bezeichnung begründet.⁴⁶⁸

Die Interpretation der Gründungsdokumente internationaler Organisationen taumelt somit zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag (der horizontal zwischen den Staaten wirkt und nur konsensual zu modifizieren ist) und einer normativen Verfassung.⁴⁶⁹

Normative formelle Verfassungselemente sind zunächst die Urkundlichkeit der Verträge, deren Vorrang vor dem abgeleiteten Recht, die erschwerte Abänderbarkeit und die eigene Rechtserzeugung auf Grund der Verträge. Materielle Aspekte bilden dagegen u.a. die Festlegung der Stellung des Einzelnen und eines Wertegerüsts.⁴⁷⁰ Die Anforderungen an den Grad des materiellen Gehalts einer Verfassung differieren. Im Rahmen der postnationalen Verfassungsdiskussion ist die Homogenität der nationalstaatlichen Wertevorgaben nicht immer gewährleistet, zudem bestimmen Ressentiments hinsichtlich eines überstaatlichen Werteimperialismus diese Diskussion.

b. Die Charta der Vereinten Nationen als Verfassung der internationalen Gemeinschaft

Wie bereits festgestellt, wird die Charta der Vereinten Nationen zuweilen als „Verfassung“ bezeichnet.⁴⁷¹ Als Gegenteil zur Fragmentierung des Völkerrechts bezweckt der Verfassungsgedanke eine Strukturierung des internationalen Rechts.⁴⁷² Es ist zunächst fraglich, ob eine solche Bezeichnung im Lichte des normativen Verfassungsbegriffs haltbar ist. Handelt es sich bei der SVN um eine normative Verfassung, so muss dieser auch ein Vorrang zukommen. Dieser Vorrang könnte sich wiederum auf das Recht der Europäischen Union auswirken und zu einer Derogation des Primärrechts im Fall eines Normwiderspruchs führen.

Die Bezeichnung der SVN als „Charta“ spricht für eine herausragende Position im System völkerrechtlicher Verträge. So wird der Begriff u.a. ebenfalls für die Magna Charta Libertatum aus dem Jahre 1215 verwendet, der grundlegende Bedeutung für die Freiheitsrechte zukommt. Gegen eine Einstufung der Charta als normative Verfassung wird jedoch grundsätzlich vorgebracht, dass eine internationale Organisation ein Verband souveräner Staaten sei. Eine Emanzipation von dieser abgeleiteten Rechtsposition sei nicht begründbar, weil die Organisationen keine wirksamen Handlungen ohne die Staaten als Akteure vornehmen könnten.⁴⁷³ Dagegen spricht jedoch die eigene Völkerrechtssubjektivität, die der internationalen Organisation zukommt, obgleich diese von den Staaten abgeleitet wird.⁴⁷⁴

Die Charta erfüllt drei formelle Elemente des normativen Verfassungsbegriffs. Die Normen der Charta werden erstens schriftlich in einem einzigen Dokument zusammengefasst. Auf Grund der Regeln der SVN kann überdies abgeleitetes Recht erlassen werden, vgl. nur Art. 41 f. SVN. Dazu tritt drittens, dass die Charta nur unter den besonderen Bedingungen des Art. 108 SVN verändert werden kann. Änderungen der Charta dürfen nur dann erfolgen, wenn diese von einer „Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung angenommen und von zwei Dritteln der Mitglieder der Vereinten Nationen einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nach Maßgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert worden sind“.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Charta auch ein Vorrang zukommt. Die

Regelung des Art. 103 SVN lautet:

„In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.“

Diese Norm wird von verschiedenen anderen völkerrechtlichen Verträgen anerkannt.⁴⁷⁵ Dabei ist die Erwähnung in Art. 30 Abs. 1 WVRK besonders hervor zu heben.⁴⁷⁶

Es ist allerdings umstritten, ob Art. 103 SVN als eine Verfassungsnorm einen umfassenden Vorrang vor entgegenstehendem Recht zu begründen vermag oder ob die Norm lediglich als eine vertragliche Kollisionsnorm interpretiert werden soll.⁴⁷⁷ Nur durch die erste Interpretation kann eine hierarchische Abstufung im Sinne einer normativen Verfassung festgestellt werden.⁴⁷⁸ Im zweiten Fall würde sich Art. 103 SVN auf völkerrechtliche Verträge auf der gleichen Ebene beziehen.

Die Begründung eines Vorrangs der Charta gegenüber dem Europäischen Primärrecht gestützt auf Art. 103 SVN ist zweifelhaft.⁴⁷⁹ Es handelt sich bei dieser Norm gerade nicht um eine Vorschrift, die in die internen Verfassungsordnungen der Mitglieder eingreift. Wäre die Europäische Union Mitglied der Vereinten Nationen, so würde dies ebenfalls gelten, auch wenn die interne Organisation der Europäischen Union auf einem völkerrechtlichen Vertrag und keiner mitgliedstaatlichen Verfassung beruht. Art. 103 SVN regelt daher allein das Verhältnis verschiedener völkerrechtlicher Verträge zueinander. Aus Art. 103 SVN kann daher kein Vorrang im Sinne des normativen Verfassungsbegriffs begründet werden.

Neben den formellen Elementen müssen zudem auch materielle Voraussetzungen erfüllt sein, um den normativen Verfassungscharakter zu bejahen. In der Charta werden grundlegende Ziele und Grundsätze festgelegt, die von allen Mitgliedern annähernd weltweit geteilt werden.⁴⁸⁰ Zu nennen sind die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Anerkennung der souveränen Gleichheit aller Staaten oder die herausragende Stellung des Sicherheitsrats in Kapitel VII.⁴⁸¹ Jedoch werden die Menschenrechte lediglich erwähnt, ein ausformulierter Katalog existiert dagegen gerade nicht. Vor allem mögliche

Durchsetzungsmechanismen zum Schutz der Rechtspositionen des Einzelnen sind nichtausdrücklich vorgesehen.⁴⁸² Es erscheint daher auch nur schwer begründbar, die materiellen Erfordernisse des normativen, postnationalen Verfassungsbegriffs als erfüllt anzusehen.

Eine Annahme der Vorrangwirkung der Charta *allein* aus dem normativen Verfassungsargument heraus ist daher abzulehnen. Es kommt folglich nicht zu einer Derogation des europäischen Rechts.

c. Das Recht der Vereinten Nationen als ius cogens: Nichtigkeit des entgegenstehenden Rechts wegen eines Verstoßes gegen Fundamentalnormen?

Wenn es sich bei einer Norm um ius cogens handelt, können Völkerrechtssubjekte davon nicht durch Vertragsschluss abweichen, ohne dass dieser Vertrag ex tunc nichtig wäre.⁴⁸³ Dies bestimmt Art. 53 S. 1 WVRK⁴⁸⁴ und legt damit die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen ius cogens fest. Es handelt sich demzufolge um eine Vorschrift, die einen Normwiderspruch zu Gunsten eines bestimmten Rechts auflöst.⁴⁸⁵ Hinsichtlich des materiellen Gehalts von ius cogens heißt es in Satz 2 der Norm:

„For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.“

Wenn das Recht der Vereinten Nationen ius cogens darstellte, wäre entgegenstehendes Recht der Europäischen Union nichtig.⁴⁸⁶ Es sei denn, das EU-Recht stellte ebenfalls regional kodifiziertes ius cogens dar, also eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur.⁴⁸⁷ Art. 53 WVRK erlangt für die Europäische Union auch außerhalb des Kreises der Vertragsstaaten der WVRK gewohnheitsrechtliche Bedeutung.⁴⁸⁸

Es gilt daher zu untersuchen, ob die Bestimmungen der Charta als derartige Normen anerkannt werden können. Legt man die Definition des ius cogens als „Institut der Nichtigkeit völkerrechtlicher Verträge aus

inhaltlichen Gründen“⁴⁸⁹ zu Grunde, so können beide Definitionselemente bei der Qualifizierung einer Norm bedeutsam sein. In Betracht käme zunächst eine Argumentation dahingehend, dass die Charta selbst unter Umständen die Rechtsfolge der Nichtigkeit für entgegenstehendes Recht vorsieht und daher von der Rechtsfolge auf die Rechtsqualität geschlossen werden kann (Bestimmung mittels chartaimmanenter Rechtsfolgenanordnung). Zudem deutet der Wortlaut des Art. 53 S. 2 WVRK daraufhin, dass die Normen eine besondere Akzeptanz in der Staatengemeinschaft⁴⁹⁰ erfahren müssen (Bestimmung mittels besonderer rechtlicher Qualität). Die Bestimmung eines gesamten Rechtsbereichs als zwingendes Völkerrecht hätte die Schaffung einer Hierarchie innerhalb der internationalen Rechtsordnung zur Folge.

Fraglich ist zunächst, ob die Charta auf Grund einer ihr immanenten Rechtsfolgenanordnung als *ius cogens* eingestuft werden kann. In Betracht kommt Art. 103 SVN. Dieser behandelt das Verhältnis der Charta zu anderen völkerrechtlichen Verträgen. Die Charta ordnet als Rechtsfolge für sich widersprechende Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften zumindest eine Geltung der Verpflichtungen aus der Charta an, die sich gegenüber anderslautenden Bestimmungen, die denselben Anwendungsbereich haben, durchsetzen. Dies gilt ebenfalls für die in einer Resolution des Sicherheitsrats enthaltenen Beschlüsse.⁴⁹¹ Eine Konkretisierung der Rechtsfolge ist der Charta jedoch nicht zu entnehmen. So ist unklar, ob es sich um einen Geltungs- oder einen Anwendungsvorrang handelt. Um die volle Durchsetzbarkeit der Vorgaben der Charta zu garantieren, ist allerdings ein Anwendungsvorrang ausreichend.⁴⁹² Kollidierendes Recht wäre im Falle einer Kollision unanwendbar, verliert jedoch nicht seine rechtliche Gültigkeit als solche. Die Vorgängervorschrift, Art. 20 der Völkerbundsatzung, enthielt dagegen eine klare Anordnung.⁴⁹³ So wurden anderweitige Verpflichtungen durch die Satzung aufgehoben, eine Rechtswirkung konnte von ihnen nicht mehr ausgehen. Wegen der Unterschiede des geltenden Wortlauts zu dem der Vorgängernorm kann daher angenommen werden, dass es sich nicht um einen Geltungs-, sondern um einen Anwendungsvorrang handelt. Dies führt zu einer flexibleren Handhabung von lediglich temporären Widersprüchen zwischen dem Recht der Vereinten Nationen und anderen vertraglichen Verpflichtungen.⁴⁹⁴ Zudem korrespondiert eine solche

Auslegung mit der Wertung, die aus den Art. 46 ff. WVRK hervorgeht: Die Nichtigkeit von Verträgen stellt eine seltene Ausnahme dar.⁴⁹⁵ Aus der Rechtsfolgenanordnung des Art. 103 SVN kann daher nicht auf die Eigenschaft der Charta als *ius cogens* geschlossen werden, da diese sich als mildere Maßnahme zur Nichtigkeitsanordnung des Art. 53 WVRK darstellt.⁴⁹⁶

Ferner kann erwogen werden, aus den Art. 25, 48 SVN eine Rechtsfolgenanordnung hinsichtlich des entgegenstehenden Rechts zu gewinnen. Diese Normen bestimmen, dass die Beschlüsse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII durchzuführen sind, wodurch der bindende Charakter der Beschlüsse zum Ausdruck kommt. Entgegenstehendes Recht könnte daher nichtig sein. Jedoch beziehen sich diese Vorschriften nicht auf entgegenstehendes Recht, sondern behandeln ausschließlich die Umsetzungsverpflichtung der Mitglieder der Vereinten Nationen. Überdies ist nicht ersichtlich, dass eine implizite Rechtsfolgenanordnung der Art. 25, 48 SVN weitgehender sein sollte als die des Art. 103 SVN. Der Charta ist daher keine Regelung zu entnehmen, die im Falle eines Normwiderspruchs mit anderen internationalen Übereinkünften die Nichtigkeit des entgegenstehenden Rechts anordnet.

Jedoch führt das gefundene Ergebnis nicht zwangsläufig dazu, dass es sich bei der Charta und dem auf ihrer Grundlage erlassenen Recht nicht gleichwohl um *ius cogens* handelt. In Betracht kommt die Zuordnung der Charta der Vereinten Nationen zum Bereich des *ius cogens* mittels besonderer Rechtsqualität in materieller Hinsicht. Bei den Normen, die zu diesem bestimmten Rechtsbereich gezählt werden können, muss es sich um „für das Zusammenleben der Völkerrechtssubjekte unverzichtbare und daher unabdingbare Normen und Werte handeln“⁴⁹⁷. Ein weitgehender Konsens besteht nur hinsichtlich einiger herausragender Garantien. Zu nennen sind etwa das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Verbot von Völkermord, Sklaverei und Sklavenhandel und das Gewaltverbot.⁴⁹⁸ Zwar enthält die Charta einige dieser grundsätzlichen, unverzichtbaren Garantien. Jedoch erscheint es als zu weitgehend die Charta in ihrer Gesamtheit als *ius cogens* zu qualifizieren. Denn sie weist eine Vielzahl von Normen auf, die die Organisation betreffen.⁴⁹⁹ Eine Qualifizierung des gesamten Rechtskomplexes als *ius cogens* scheidet daher aus. Die Nichtigkeit des europäischen Rechts, das im Widerspruch zu der Charta

steht, kann folglich mit dieser Argumentation nicht bejaht werden.

d. Verpflichtungen erga omnes zum Schutz von Fundamentalnormen?

Zudem gilt es zu untersuchen, ob der Charta eine Geltung erga omnes zukommt. Dieses Recht könnte dann auch für die Europäische Union gelten und überdies im Rang über dem europäischen Primärrecht stehen.⁵⁰⁰ Anders als bei der Kategorie des ius cogens geht es bei den Pflichten erga omnes nicht um eine bestimmte Art von Normen, sondern v.a. um eine bestimmte Verpflichtungswirkung im Verhältnis zu Anderen.⁵⁰¹ Die Hierarchisierung der Erga-omnes-Pflichten des internationalen Rechts entstammt dem folgenden Gedanken: Wenn es Pflichten gibt, die derart wichtig sind, dass alle Staaten oder aber die internationale Gemeinschaft ihre Verletzung geltend machen können,⁵⁰² so sind die hinter diesen Pflichten stehenden Interessen als höherwertig anzusehen und in eine hierarchische Ordnung einzugliedern.⁵⁰³

Das Erga-omnes-Konzept besagt, dass es Pflichten gibt, die nicht nur gegenüber den Staaten bedeutsam sind, die von der Pflichtverletzung direkt betroffen werden, sondern auch gegenüber der gesamten internationalen Gemeinschaft. Dabei ist allerdings fraglich, ob die internationale Gemeinschaft als ein eigenes Völkerrechtssubjekt oder aber als ein Synonym für die Summe aller Staaten zu erachten ist.⁵⁰⁴

Überdies ist umstritten, ob die Zuordnung der Pflichten zu dem Erga-omnes-Konzept auf Grund besonderer materieller Kriterien oder auf Grund einer strukturellen Analyse erfolgt. Beide Ansätze werden in dem obiter dictum der Barcelona-Traction-Entscheidung des IGH aus dem Jahr 1970 abgebildet.⁵⁰⁵ Die Ansicht, die eine Erga-omnes-Norm auf Grund einer strukturellen Analyse ermittelt, sucht nach einer Vorschrift, die „sich nicht in bilaterale Rechtsverhältnisse aufspalten lässt“⁵⁰⁶. Die Nähe der genannten Beispiele zu dem Normenkomplex des ius cogens lässt dagegen auf eine materielle Bestimmung schließen.

Da im Falle des Erga-omnes-Konzepts sowohl die Bestimmung der Kriterien für die Zugehörigkeit⁵⁰⁷ als auch die Geltendmachung einer Pflichtverletzung strittig sind, können die Vorgaben der Charta nicht eindeutig als Verpflichtungen erga omnes charakterisiert werden.⁵⁰⁸ Damit

lässt sich der Vorrang auch nicht unter Verweis auf den Erga-omnes-Charakter ihrer Bestimmungen begründen.

e. Zwischenergebnis

Ein Vorranganspruch des Rechts der Vereinten Nationen kann auf Grund des Verfassungsarguments oder der „Verfassungsphänomene“⁵⁰⁹ der internationalen Rechtsordnung nicht abgeleitet werden.

7. Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen durch die primärrechtlichen Vorschriften über die Befugnisse der Mitgliedstaaten zum Ausscheren aus dem europäischen Rechtsrahmen

Ferner ist zu prüfen, ob sich aus dem europäischen Primärrecht ein Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen ergibt. Da die Union gerade nicht automatisch an die völkerrechtlichen Verträge ihrer Mitgliedstaaten gebunden ist, behandeln die Art. 347, 351 AEUV Abweichungskompetenzen zu Gunsten der Mitgliedstaaten auf Grund anderweitiger völkerrechtlicher Verpflichtungen.⁵¹⁰ Es gilt zu untersuchen, ob diese eine Aussage über das Rangverhältnis der Normen der UN-Charta und denen des europäischen Primärrechts enthalten.⁵¹¹

a. Kollision der Verpflichtungen, Art. 347 AEUV

Art. 347 AEUV sieht vor, dass ein Mitgliedstaat vom europäischen Primärrecht im Falle einer besonderen Gefahrensituation abweichen kann. Diese Befugnis zum Ausscheren aus dem europäischen Rechtsrahmen kommt immer dann in Betracht, wenn Aspekte der inneren, äußeren oder internationalen Sicherheit der Staaten betroffen sind.⁵¹² Art. 347 Var. 4 AEUV lautet:

„Die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, dass das Funktionieren des Binnenmarkts durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat [...] in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat.“⁵¹³

Das Primärrecht eröffnet den Mitgliedstaaten mit Art. 347 Var. 4 AEUV einen Spielraum, damit diese ihre völkerrechtlichen Pflichten erfüllen können. Dahinter steht die Überlegung, dass völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben die gleiche Rechtsmaterie betreffen und unterschiedliche Anordnungen enthalten können. Anders als Art. 351 AEUV,⁵¹⁴ der die Altverträge der Mitgliedstaaten betrifft, behandelt Art. 347 AEUV auch Verpflichtungen, die ein Mitgliedstaat nach seinem Beitritt zur E(W)G/EU getroffen hat.⁵¹⁵ Die Vorschrift greift durch ihren Wortlaut die Formulierung des Art. 39 SVN auf, der Norm, die die Voraussetzungen für ein Handeln des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta festlegt. Sie bezieht sich somit auch auf die Resolutionen des Sicherheitsrats, die nach Kapitel VII ergehen. Dies bestätigt ein Vergleich mit Art. XXI lit. c) des GATT' 47, der die Verpflichtungen aus der UN-Charta ausdrücklich benennt und an den Art. 347 Var. 4 AEUV angelehnt ist.⁵¹⁶ Nach dem Wortlaut der Norm des europäischen Primärrechts wird eine Abweichungsbefugnis zu Gunsten der Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich eröffnet, diese wird vielmehr vorausgesetzt. Denn eine Beeinträchtigung des Binnenmarkts durch mitgliedstaatliches Verhalten kann nur dann möglich sein, wenn die Staaten die Befugnis innehaben, vom europäischen Primärrecht abweichen zu können. Eigentlicher Regelungsgegenstand der Norm ist jedoch vielmehr das Kommunikationsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Art. 347 Var. 4 AEUV trifft allerdings keine Aussage über die Abweichungskompetenz der *Union* von dem Primärrecht, wenn diese der Adressat einer von den Mitgliedstaaten auferlegten Umsetzungsverpflichtung ist. Im Anwendungsbereich der Norm geht es um eine Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten, die Völkerrecht in ihr nationales Rechtssystem transformieren sollen. Es gilt zu untersuchen, ob aus dieser Norm ein Rechtsgedanke jenseits des direkten Anwendungsbereichs gewonnen werden kann, der der Charta und den Resolutionen des Sicherheitsrats den Rang oberhalb des europäischen Primärrechts einräumt.

Gegen eine Auslegung der Vorschrift als Hinweis auf eine Vorrangstellung völkerrechtlicher Vorgaben gegenüber dem Primärrecht spricht die Möglichkeit der richterlichen Kontrolle des mitgliedstaatlichen Verhaltens. Als besondere Form des Vertragsverletzungsverfahrens (Art.

258 f. AEUV) besteht nach Art. 348 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle des mitgliedstaatlichen Vorgehens im Rahmen des Art. 347 Var. 4 AEUV. Der Umfang dieser gerichtlichen Kontrolle ist jedoch auf einen Missbrauch der Befugnisse beschränkt. Ein Staat verfügt somit über einen „weiten – allerdings durch [seinen] eigenen und die europäische Verfassungsordnung(en) konstitutionell limitierten – Beurteilungsspielraum“⁵¹⁷. Im Rahmen dieses Verfahrens haben die europäischen Richter die Möglichkeit, die mitgliedstaatliche Einschätzung zu überprüfen und somit das Ausscheren aus den europäischen Vorgaben zu bewerten. Es besteht daher zumindest die Möglichkeit, dass dem Mitgliedstaat ein Abweichen von den europäischen Normen verwehrt wird, obgleich eine völkerrechtliche Verpflichtung auf Grundlage der SVN dazu besteht. Dies spricht gegen ein Auslegungsergebnis, dass einen generellen Vorrang der Charta bejaht.

Art. 347 AEUV eröffnet den Mitgliedstaaten überdies zur Erfüllung einer völkerrechtlichen Verpflichtung zwar die Möglichkeit, vom europäischen Recht abzuweichen, jedoch werden die nachteiligen Auswirkungen allein auf den Binnenmarkt begrenzt.⁵¹⁸ Wirtschaftssanktionen des Sicherheitsrats werden jedoch gerade auf Grund des Schutzes des Binnenmarkts einheitlich durch die Europäische Union und nicht durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Dies belegen die Erwägungen der europäischen Umsetzungsakte.⁵¹⁹

Im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne wird vielmehr die Verwirklichung des Grundrechtsschutzes bedroht. Eine solche Schutzlosstellung des Menschen ist gerade nicht Folge der direkten Anwendung des Art. 347 Var. 4 AEUV: So muss sich z.B. ein deutscher Transformationsrechtsakt zur Umsetzung des Völkerrechts zumindest an den *mitgliedstaatlichen* Verfassungsvorgaben messen lassen. Das nationale Verständnis wirkt sich dahingehend aus, dass das Völkerrecht nicht unmittelbar in das deutsche Recht hineinwirkt, sondern umgesetzt werden muss. Dieser Umsetzungsakt steht im Rang unter der Verfassung. Die verfassungsrechtliche Untersuchung des völkerrechtlich determinierten Rechtsakts beachtet freilich die offene Staatlichkeit und die Grundsätze der Völkerrechtsfreundlichkeit.⁵²⁰ Diese werden aus einer Zusammenschau der Präambel des Grundgesetzes sowie der Art. 1 Abs. 2, 23 bis 26, 32 und 59 Abs. 2 GG gewonnen. Die Grenze dieser

Völkerrechtsfreundlichkeit bildet aber zumindest die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, die u.a. den unabänderlichen Menschenwürdekern der Grundrechte schützt.⁵²¹ So verwies Generalanwalt *Maduro* in seinen Schlussanträgen zu den verbundenen Rechtssachen *Kadi/Al Barakaat* darauf, dass die mitgliedstaatlichen Rechtsakte zur Durchführung von Resolutionen des Sicherheitsrats der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit gerade nicht entzogen wären.⁵²²

Eine Übertragung des Rechtsgedankens des Art. 347 Var. 4 AEUV würde zur Aushebelung der gerichtlichen Kontrolle und damit des Grundrechtsschutzes führen. Gerade diese Aspekte sind aber bei der Umsetzung der Resolutionen auf mitgliedstaatlicher Ebene gewährleistet.⁵²³ Wegen der Erheblichkeit der Auswirkungen im Vergleich zum direkten Anwendungsbereich der Norm ist daher die Herleitung eines generellen Vorrangs der Resolutionen des Sicherheitsrats aus dem Rechtsgedanken des Art. 347 AEUV abzulehnen.

Überdies ist es das Normziel, dass die befürchteten Folgen durch den mitgliedstaatlichen Alleingang im Rahmen der Konsultationen der weiteren Mitgliedstaaten aufgelöst oder zumindest verringert werden können. Die Auswirkungen sollen so gering wie möglich sein. Auch dies spricht gegen eine Verallgemeinerung des Rechtsgedankens.

Dazu tritt, dass Art. 347 Var. 4 AEUV gerade nicht das Tätigwerden der Union im Rahmen einer Sachmaterie verhindert, wenn sie über die entsprechende Kompetenz dazu verfügt.⁵²⁴ Neben das Vorgehen der Mitgliedstaaten kann daher auch das Handeln der Union treten. Diese verbleibende Kompetenz der Union, autonom zu handeln, auch wenn es völkerrechtliche Vorgaben an die Mitgliedstaaten gibt, spricht ebenfalls gegen einen absoluten Vorrang der Resolutionen oder der Charta. Ferner wurde diese Norm als eine Ausnahmevorschrift mit einem abschließenden Katalog an Möglichkeiten konzipiert. Die Ableitung eines allgemeinen Rechtsgedankens aus dieser besonderen Vorschrift würde daher gegen den *Telos* verstoßen. Es sollen temporäre Abweichungen gestattet sein, eine permanente Vorrangregelung kann daher gerade nicht aus der Norm gewonnen werden.⁵²⁵

b. Sog. „Altverträge“ der Mitgliedstaaten, Art. 351 AEUV

Es gilt weiterhin zu untersuchen, ob Art. 351 Abs. 1 AEUV einen Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen vor dem europäischen Primärrecht begründen kann. Diese Norm knüpft anders als Art. 347 AEUV nicht an eine besondere Situation in einem Mitgliedstaat, sondern an die zeitliche Reihenfolge der vertraglichen Verpflichtungen der Staaten an.

Art. 351 Abs. 1 AEUV betrifft das Rechtsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Maßgeblich ist dabei allein dieses Innenverhältnis, nicht das Verhältnis der Union oder der Mitgliedstaaten nach außen. Die Regelung betrifft Verträge, die von den Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur E(W)G/EU geschlossen wurden. Die Norm bezweckt, die Mitgliedstaaten vor dem Vorwurf des Vertragsbruchs zu bewahren und die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten zu beachten.⁵²⁶ Im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten wird daher die Pflicht zur Einhaltung der Vorgaben des Primärrechts dahingehend modifiziert, dass Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor dem 1. Januar 1958 oder, im Falle später beigetretener Staaten, vor dem Zeitpunkt ihres Beitritts zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, durch das europäische Recht nicht berührt werden.

Aus der Norm kann der Grundsatz gewonnen werden, dass Abweichungen vom europäischen Primärrecht zulässig sind, wenn sich diese aus völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergeben, die vor ihrem Beitritt zur E(W)G/EU eingegangen wurden. Art. 351 AEUV erkennt somit den Grundsatz der „völkerrechtskonformen Integration“⁵²⁷ an. Dies ist eine Ausprägung des Grundsatzes *pacta sunt servanda*, Art. 26 WVRK.

Zunächst ist allerdings zweifelhaft, ob die UN-Charta und die Resolutionen des Sicherheitsrats als Übereinkünfte im Sinne der Vorschrift anzusehen sind. Die Charta aus dem Jahr 1945 stellt den Gründungsvertrag einer internationalen Organisation dar. Da dieser Vertrag vor dem 1. Januar 1958 in Kraft trat, ist die Charta grundsätzlich von dem Anwendungsbereich des Art. 351 Abs. 1 AEUV erfasst.⁵²⁸

Es bleibt allerdings fraglich, ob dies auch für die Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne gilt. Denn in diesem Fall werden die Sanktionen nicht

direkt auf der Grundlage dieses völkerrechtlichen Vertrags, sondern im Rahmen der Beschlüsse des Sicherheitsrats erlassen. Die ersten Beschlüsse des Rats das 1267-Sanktionsregime betreffend stammen aus dem Jahr 1999. Die Resolutionen zu den Wirtschaftssanktionen ergingen daher teilweise nach dem Beitritt einiger Mitgliedstaaten zur E(W)G/EU. Stellt das Datum des Resolutionserlasses den maßgeblichen Bezugspunkt für die Beurteilung darüber, ob ein Altvertrag vorliegt, dar und nicht das Datum des Inkrafttretens der Charta, so können die Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne teilweise nicht als Altverpflichtungen der Mitgliedstaaten eingeordnet werden. Mit der Gründung der Vereinten Nationen, der Schaffung des Sicherheitsrats, der Begründung der Kompetenzen nach Kapitel VII und der Umsetzungsverpflichtung aus Art. 25, 48 SVN wurde jedoch die mitgliedstaatliche Vorentscheidung getroffen, den Beschlüssen des Sicherheitsrats Wirkung zu verleihen. Die Nichtumsetzung der Sicherheitsratsresolutionen stellt einen Bruch der vertraglichen Vorgaben dar. Eine Bewahrung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vor diesem Vorwurf des Vertragsbruchs kann nur dann erreicht werden, wenn auch das völkerrechtliche Sekundärrecht von den Vorgaben des Art. 351 Abs. 1 AEUV profitiert. Der Telos der Norm gebietet daher, dass auch die Resolutionen, die auf Grund der Charta erlassen werden, als erfasst anzusehen sind.

Allerdings waren nicht alle Gründungsstaaten der EWG am 1. Januar 1958 Mitglieder der UNO. Dies trifft lediglich auf fünf der sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu. Die Bundesrepublik Deutschland wurde zwar erst am 18. September 1973 förmlich in die UNO aufgenommen. Sie hatte jedoch vor dem 1. Januar 1958 einseitig erklärt, dass sie die Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen einhalten werde. Alle anderen Staaten, die der E(W)G/Union später beitraten, waren dagegen schon vor ihrem Beitritt Mitglied der UNO.⁵²⁹ Da die Norm das Innenverhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten bestimmt, ist die deutsche Ausnahme allein im Verhältnis Union und Deutschland maßgeblich und hat keine Auswirkungen auf die Beurteilung der Charta als solcher als Übereinkunft im Sinne des Art. 351 Abs. 1 AEUV.

Ob sich auch Deutschland auf die Unberührtheitsklausel berufen kann, ist danach zu bewerten, ob die einseitige Verpflichtung ausreichend ist, um

eine anderweitige völkerrechtliche Verpflichtung im Sinne der Vorschrift zu begründen.⁵³⁰

Neben der Option, dass eine einseitige völkerrechtliche Verpflichtungserklärung genügt, kommt zusätzlich eine analoge Anwendung des Art. 351 Abs. 1 AEUV zu Gunsten Deutschlands in Betracht. Es könnten dann auch Übereinkünfte erfasst sein, die von den Mitgliedstaaten mit Dritten nach Beitritt zu der E(W)G/EU, aber vor der Entstehung einer betroffenen Gemeinschafts-/Unionszuständigkeit geschlossen wurden.⁵³¹ Deutschland wäre es dann möglich, sich auf Art. 351 AEUV berufen, wenn zur Zeit seines Beitritts zu den Vereinten Nationen noch keine Gemeinschaftszuständigkeit zum Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne bestanden hätte. Denn eine Kompetenz der Gemeinschaft zum Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen ein oder mehrere dritte *Länder* wurde ausdrücklich erst mit Art. 73g, 228a EG⁵³² im Jahr 1992 in das Primärrecht eingeführt, also erst nachdem Deutschland den Vereinten Nationen beigetreten ist.⁵³³ Das Gleiche gilt für die Rechtsgrundlage zum Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen *natürliche Personen*, die erst seit der Vertragsrevision von Lissabon Bestandteil des Primärrechts sind, Art. 75, 215 AEUV.⁵³⁴ Jedoch hat die Gemeinschaft bereits vorher, erstmals in den achtziger Jahren, Wirtschaftssanktionen gegen *Staaten* erlassen und diese auf Kompetenzgrundlagen gestützt, die bereits im EWGV von 1958 enthalten waren.⁵³⁵ Als Kompetenzgrundlage für die Wirtschaftssanktionen gegen *Einzelne* wurde vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zusätzlich die *Flexibilitätsklausel* des Art. 352 AEUV bemüht.⁵³⁶ Auch diese war bereits 1958 mit Art. 235 EWG Teil des Primärrechts. Da das europäische Primärrecht seit der Gründung der EWG und damit bereits vor dem Beitritt Deutschlands zu den Vereinten Nationen eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne enthielt, scheidet eine analoge Anwendung des Art. 351 Abs. 1 AEUV aus.

Zudem ist überdies zweifelhaft, ob die Voraussetzungen einer Analogie, eine planwidrige Regelungslücke und eine vergleichbare Interessenlage, bejaht werden können. Insbesondere die Vergleichbarkeit der Interessenlagen ist zweifelhaft, da der Mitgliedstaat im Falle der direkten

Anwendung der Norm zum Zeitpunkt des Beitritts zum Altvertrag, z.B. der Charta, eine anderweitige Kompetenz in der Regel nicht vorhersehen kann. Im Falle der analogen Anwendung der Norm ist es dagegen für den Staat zum Zeitpunkt des Beitritts zu der Charta unter Umständen vorhersehbar, dass eine Kompetenz zu Gunsten der Europäischen Union entstehen kann.⁵³⁷ Eine analoge Anwendung scheidet auch aus diesem Grund aus.

Der Gerichtshof hat in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat als Rechtsmittelinstanz die Anwendbarkeit des Art. 351 Abs. 1 AEUV (damals Art. 307 Abs. 1 EG) hinsichtlich der UN-Charta bejaht, ohne die Sonderrolle Deutschlands zu erörtern.⁵³⁸ Das EuG problematisierte dies zuvor. Das Gericht verwies jedoch auf die einseitige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, die bereits vor dem 1. Januar 1958 abgegeben wurde. Die Bundesrepublik erklärte, dass sie die Normen der Charta einhalten werde. Damit gelangte das EuG ebenfalls zu einer Anwendbarkeit des Art. 307 Abs. 1 EG a.F.⁵³⁹ Auch für Deutschland stellt die Charta nach der Auffassung der Rechtsprechung daher einen „Altvertrag“ dar.

Die Vorgaben des Art. 351 AEUV betreffen das Verhältnis von mitgliedstaatlichem und europäischem Recht. So soll europäisches Recht im Kollisionsfall hinter nationalem Recht zurückzutreten, wenn das Recht der Mitgliedstaaten der Erfüllung einer völkerrechtlichen Verpflichtung dient.⁵⁴⁰ Art. 351 AEUV betrifft somit die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten, nicht jedoch das Völkerrecht als solches. Auf den ersten Blick ist daher der Anwendungsbereich der Norm nicht eröffnet, da sie eine Kollision eines nationalen Transformationsakts und des europäischen Rechts behandelt. Der Rechtsgedanke könnte jedoch auf die Sanktionskonstellation übertragbar sein. Nach dem Telos der Norm sollen die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, ihren früheren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Hinter dem nationalen Rechtsakt, der das europäische Recht bricht, steht ein völkerrechtlicher Akt. Ist die Union nun selbst zur Umsetzung verpflichtet, so muss auch sie den völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen den Vorrang einräumen. Auch in dieser Konstellation müsste dann das europäische Recht zurücktreten.

Gegen eine Anwendung des Rechtsgedankens der Norm mit der Folge, dass der Charta und den Resolutionen ein Vorrang vor dem europäischen Recht eingeräumt würde, spricht die Vorgabe des Art. 351 Abs. 2 S. 1 AEUV. Dieser lautet:

„Soweit diese Übereinkünfte mit den Verträgen nicht vereinbar sind, wenden der oder die betreffenden Mitgliedstaaten alle geeigneten Mittel an, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben.“

Die Vorgabe erlegt den Staaten eine Anpassungsverpflichtung auf. Neben die Pflicht der Union, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den Altverträgen nicht zu beeinträchtigen, tritt das Gebot an die Staaten, die Diskrepanz zu beseitigen. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen, etwa durch eine europarechtskonforme Auslegung oder eine Vertragsanpassung oder -kündigung.⁵⁴¹ Aus Art. 351 Abs. 2 AEUV wird z.T. sogar hergeleitet, dass die Mitgliedstaaten ihre Rechte aus Abs. 1 verwirken, wenn sie sich nicht ausreichend bemühen, den Anforderungen der Anpassungspflicht gerecht zu werden.⁵⁴² Eine Gesamtschau der beiden Absätze spricht daher ebenfalls gegen einen unbedingten Vorrang der völkerrechtlichen Resolutionen vor dem europäischen Primärrecht.

Insgesamt kann daher aus der Vorschrift des Art. 351 AEUV kein Vorrang von Sicherheitsratsresolutionen vor dem europäischen Recht hergeleitet werden.⁵⁴³

8. Die Achtung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen

In Betracht kommt zudem, dass die europäische Rechtsordnung selbst den Normwiderspruch der verschiedenen Rechtsebenen über eine besondere europäische Ausprägung des Prinzips der Völkerrechtsfreundlichkeit auflöst. In Betracht kommt dabei ein Prinzip der Achtung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen.⁵⁴⁴ Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde dem europäischen Primärrecht eine Völkerrechtsfreundlichkeit zugesprochen.⁵⁴⁵ Diese betraf jedoch zuvörderst die Integration der von der EG (nunmehr EU) geschlossenen völkerrechtlichen Verträge in das europäische Rechtssystem und selten die

Frage, wie sich das Primärrecht und die Charta der Vereinten Nationen zueinander verhalten.⁵⁴⁶ Für die Fragestellung dieses Kapitels ist v.a. entscheidend, welche Bedeutung der Kategorie der Prinzipien im europäischen Primärrecht zukommt und welchen Rang diese einnimmt.

a. Prinzipientheorie und Übertragung des Begriffs auf die Ebene des europäischen Rechts

Die Habilitationsschrift von *Robert Alexy*⁵⁴⁷ behandelt in ihrem dritten Kapitel „Die Struktur von Grundrechtsnormen“ die Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien, die nach seiner Ansicht „zwei Arten von Normen“⁵⁴⁸ bilden. Das Unterscheidungskriterium für die beiden Normkategorien ist der Grad der Verbindlichkeit, der diesen innewohnt. Eine Regel wird erfüllt oder sie wird gebrochen. Einem Prinzip wohnt dagegen ein Abweichungsvorbehalt inne. Nach *Robert Alexy* handelt es sich bei Prinzipien um „Optimierungsgebote, die dadurch charakterisiert sind, dass sie in unterschiedlichem Grade erfüllt werden können“⁵⁴⁹. Prinzipien bedürfen der Ausformung durch den Rechtsanwender. Ihnen immanent ist eine „Unbestimmtheit, Vielschichtigkeit, Subjektivität und Kontextbezogenheit“⁵⁵⁰. Kennzeichnend für ein Prinzip können v.a. ein ausdrücklicher Wertungsgehalt und die allgemeine Bedeutung für die gesamte Rechtsordnung sein.⁵⁵¹ Inhaltlich stellen diese Rechtssätze stets ein „Sollensgebot“⁵⁵² auf. Ein „Müssen“ wird dagegen nicht festgelegt.

Nach *Robert Alexys* Theorie besteht ein Unterschied zwischen Regel- und Prinzipienkollisionen: Während bei einem Regelkonflikt i.d.R. Vorrangssätze eine eindeutige Entscheidung zu Gunsten einer Regel treffen, erfolgt die Konfliktbehebung im Falle des Prinzipiengegensatzes über eine Abwägung.⁵⁵³ In der Folge kommt es gerade nicht zu einer Unanwendbarkeit oder Ungültigkeit des „unterlegenen“ Prinzips. In künftigen Konflikten kann die Entscheidung daher wieder anders ausfallen. Die Über- und Unterordnung im Falle der Prinzipienkollision ist daher nicht statisch, sondern bezogen auf einen konkreten Konflikt.⁵⁵⁴ Der Widerstreit findet „jenseits der Dimension der Geltung in der Dimension des Gewichts statt“⁵⁵⁵.

Die Anwendung der Prinzipientheorie führte zur rechtstheoretischen

Durchdringung des „abwägungsorientierten Umgang[s] mit den Grundrechten“⁵⁵⁶. Diese Abwägung führt zu einer ein- oder beidseitigen Einschränkung des absoluten grundrechtlichen Schutzes in den jeweiligen Fallkonstellationen. Wird diesem Vorgang *Robert Alexys* Modell zu Grunde gelegt, so ist dies nur dann möglich, wenn die Grundrechte – zumindest auch – Prinzipien sind.⁵⁵⁷

Die Ausführungen von *Robert Alexy* betreffen das deutsche Verfassungsrecht, genauer die Grundrechte. Im Folgenden gilt es zu überprüfen, ob sein Modell auf die Ebene des Rechts der Europäischen Union übertragen werden kann. Das Primärrecht der Europäischen Union kennt den Begriff des Prinzips. Bereits die Präambel des Vertrags über die Europäische Union nennt das Subsidiaritätsprinzip. In Art. 5 Abs. 3 EU n.F. wird dieses erneut erwähnt. Für die interne Organisation der Kommission wird das Kollegialitätsprinzip von Art. 17 Abs. 6 lit. b) EU n.F. festgeschrieben. Auch in dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union findet sich der Begriff. Die Art. 69 und 352 Abs. 2 AEUV erwähnen nochmals das Subsidiaritätsprinzip. Art. 191 Abs. 2, 5 AEUV, eine Norm aus dem Bereich des Umweltrechts, weist auf das Verursacherprinzip hin. Auch die Charta der Grundrechte erwähnt in ihrer Präambel und in Art. 51 Abs. 1 das Subsidiaritätsprinzip.

Das europäische Primärrecht verwendet neben dem Begriff des Prinzips auch den des Grundsatzes. Wie u.a. *Armin von Bogdandy* feststellt, werden die Begriffe „principes, principles“ des französischen und englischen Primärrechts in der deutschen Vertragsversion sowohl als „Grundsätze“ als auch als „Prinzipien“ ohne Veränderung des Bedeutungsinhalts gebraucht.⁵⁵⁸ Als Beispiel ist auf die Terminologie im Bezug auf die Subsidiarität hinzuweisen: Art. 5 Abs. 1 S. 2 EU n.F. lautet:

*„Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“*⁵⁵⁹

Art. 5 Abs. 3 EU n.F. gebraucht dagegen ohne Veränderung des Bedeutungsinhalts den Ausdruck *Prinzip*. Das „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“⁵⁶⁰ verwendet ebenfalls sowohl den Begriff des *Prinzips* als auch den des *Grundsatzes* bei gleichbleibender Bedeutung, so u.a. Art. 6 Abs. 1 des Protokolls.⁵⁶¹ Für die nachfolgende Bearbeitung wird daher von einem

Bedeutungsgleichlauf der europäischen Begriffe „Grundsatz“ und „Prinzip“ ausgegangen.⁵⁶²

Auch auf der Ebene des europäischen Rechts wohnt dem Begriff des Prinzips/Grundsatzes die beschriebene Unbestimmtheit inne. *Christian Calliess* überträgt in seiner Dissertation zum *europäischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip* Ausführungen zur Bestimmung des Prinzipienbegriffs, die *Josef Isensee* im Hinblick auf das deutsche Staatsrecht machte.⁵⁶³ Es handele sich danach um einen abstrakten „Relationsbegriff“⁵⁶⁴, dessen Reichweite und Grenzen sich erst durch die konkrete Einordnung in einen Kontext entfalten könnten.⁵⁶⁵ Die Bestimmung des materiellen Gehalts kann daher erst in Wechselbeziehungen vollumfänglich ermittelt werden.

Die Unbestimmtheit der Normkategorie der Prinzipien stellt deren strukturelle Schwäche dar und wird zuweilen kritisiert. Diese Kritik ist teilweise derart weitreichend, dass den Prinzipien ein Mehrwert gänzlich abgesprochen wird, da sie zu unbestimmt und auch unter Anwendung der juristischen Methoden nicht vollends rationalisierbar seien.⁵⁶⁶ Obgleich sie im Gegensatz zu einem rechtspositivistischen Ansatz stehen, haben Prinzipien gleichwohl eine Berechtigung. Sie stellen ein dauerhaftes Fundament dar und können eine Rechtsordnung einen und verklammern, ihre dynamische Gegenläufigkeit führt zu Flexibilität und Widerspruchsfreiheit.⁵⁶⁷

b. Herleitung eines spezifischen Prinzips: das Prinzip der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen

Nachdem in einem ersten Schritt die Begriffe Prinzip und Grundsatz und deren Auswirkungen auf der Ebene des europäischen Primärrechts konturiert wurden, soll nachfolgend untersucht werden, ob aus den Verträgen ein Prinzip der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen als besondere Ausprägung der europäischen Völkerrechtsfreundlichkeit begründbar ist.

Ein solches Achtungsprinzip im Hinblick auf die Charta ist den mitgliedstaatlichen Verfassungen nicht zu entnehmen. Dies liegt darin begründet, dass alle EU-Staaten an die Charta der Vereinten Nationen

gebunden sind und deren Beachtung daher nicht gesondert hervorheben müssen. Gleichwohl sollen einige mitgliedstaatliche Verfassungen auf eine Aussage hinsichtlich der Behandlung des Völkerrechts untersucht werden.

In der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts wird der Begriff der Völkerrechtsfreundlichkeit seit dem Jahr 1957 verwendet.⁵⁶⁸ Diese Rechtsfigur soll u.a. auf nationaler Ebene verhindern, dass innerstaatliche Vorgaben und völkerrechtliche Verpflichtungen auseinanderfallen.⁵⁶⁹ Lange Zeit war umstritten, ob es sich dabei lediglich um eine Beschreibung aller verfassungsrechtlichen Vorgaben des Völkerrechts betreffend (die Präambel sowie die Art. 1 Abs. 2, 9 Abs. 2, 23-26, 32 und 59 Abs. 2 GG⁵⁷⁰) handelt oder ob der Völkerrechtsfreundlichkeit ein eigener Bedeutungsgehalt entnommen werden kann.⁵⁷¹ Mittlerweile ist anerkannt, dass es sich nicht allein um einen deskriptiven Begriff, sondern ein Prinzip mit eigenständiger Substanz handelt.⁵⁷² Dieses Verfassungsprinzip führt etwa dazu, dass sowohl die einfachen Gesetze als auch das Grundgesetz selbst völkerrechtsfreundlich ausgelegt werden, überdies stellt das Völkerrecht einen Abwägungs- bzw. Ermessensgesichtspunkt dar.⁵⁷³

Auch die französische Verfassung aus dem Jahr 1958 wird als völkerrechtsfreundlich bezeichnet.⁵⁷⁴ Art. 55 der Verfassung bestimmt, dass Verträge oder Abkommen nach ordnungsgemäßer Ratifizierung oder Zustimmung⁵⁷⁵ einen höheren Rang als die französischen Gesetze erlangen.⁵⁷⁶ Dies steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass die andere Partei den Vertrag oder das Abkommen ebenfalls anwendet.⁵⁷⁷ Art. 55 der Verfassung wurde lange Zeit einschränkend interpretiert: Der statuierte Vorrang internationaler Regeln beziehe sich nicht auf solche Gesetze, die nachträglich erlassen würden. Dies wurde allerdings mit der Entscheidung *Nicolo* des Conseil d'État aufgegeben.⁵⁷⁸

Das polnische Verfassungsrecht hat mehrere Wandlungen durchlaufen, die Bezugnahme auf das Völkerrecht hat dabei stetig zugenommen.⁵⁷⁹ Die Verfassung vom 22. Juli 1952 erwähnte das Völkerrecht nur an einer Stelle: In Art. 30 Abs. 1 Punkt 8 dieser Verfassung wurde das Ratifikations- und Kündigungsverfahren durch den Staatsrat beschrieben.⁵⁸⁰ Es war lange Zeit unklar, auf welche Weise völkerrechtliche Normen in das innerstaatliche Recht transformiert werden

sollten und in welchem Verhältnis sie zu dem innerstaatlichen Recht standen.⁵⁸¹ Erst im Jahr 1997 wurde schließlich eine neue Verfassung von der Nationalversammlung verabschiedet, die nunmehr an mehreren Stellen⁵⁸² auf das Völkerrecht Bezug nimmt.⁵⁸³ Insbesondere Art. 9 der polnischen Verfassung wird oftmals zur Begründung einer polnischen Völkerrechtsfreundlichkeit angeführt.⁵⁸⁴ Dieser lautet:

„Die Republik Polen befolgt das Völkerrecht, das für sie verbindlich ist.“

Diese Norm wird in der Weise interpretiert, dass das polnische Recht so auszulegen sei, dass es „im Rechtszweifel am besten das Völkerecht und auch das Recht der internationalen Organisationen berücksichtigt“⁵⁸⁵. Dies bestätigt auch Art. 91 Abs. 3 der polnischen Verfassung:

„Das von einer internationalen Organisation hervorgebrachte Recht wird unmittelbar angewandt und hat im Fall der Unvereinbarkeit mit dem Gesetz den Vorrang, wenn es sich so aus einem von der Republik Polen ratifizierten Vertrag, durch den eine internationale Organisation gebildet wird, ergibt.“

Art. 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung bestimmt, dass „[d]ie Normen, die sich auf die in der Verfassung anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten beziehen, [...] in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten internationalen Verträgen und Abkommen über diese Materien auszulegen“ seien. Die internationalen Verträge werden insbesondere⁵⁸⁶ im dritten Kapitel behandelt, Art. 93-96. In der Hierarchie stehen die völkerrechtlichen Verträge unterhalb der Verfassung, aber oberhalb der Gesetze.⁵⁸⁷ Völkerrechtliche Verträge sind daher für die Auslegung des gesamten spanischen Rechts maßgeblich. Dies führt dazu, dass sich die spanische Rechtsordnung für das Völkerrecht öffnet und dieses bei der Rechtssetzung und -anwendung maßgeblich ist. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben können als völkerrechtsfreundlich eingeordnet werden.⁵⁸⁸

In Österreich behandeln v.a. die Art. 9⁵⁸⁹ und 49 B-VG das Völkerrecht.⁵⁹⁰ Bereits früh hat die Rechtsprechung diese Bestimmungen der österreichischen Verfassung in der Art ausgelegt, dass daraus eine „völkerrechtskonforme Gesetzesauslegung“⁵⁹¹ folgt.⁵⁹² Auch

Entscheidungen der Behörden und Urteile können rechtswidrig sein, wenn sie staatsvertragswidrig sind.⁵⁹³ Neben diesen „Grundsatz des völkerrechtskonformen Verhaltens“⁵⁹⁴ tritt zudem die Zuweisung des Verfassungsrangs für die EMRK als völkerrechtlichen Vertrag.⁵⁹⁵

Auch in den Niederlanden ermöglicht es Art. 91 Abs. 3 der Verfassung, internationalen Verträgen Verfassungsrang einzuräumen.⁵⁹⁶ Die italienische Verfassung konstatiert in Art. 10 Abs. 1, dass sich die nationale Rechtsordnung den allgemein anerkannten Bestimmungen des Völkerrechtes anpasst.⁵⁹⁷ Die mitgliedstaatlichen Verfassungen bzw. die Rechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte garantieren dem Völkerrecht daher eine herausragende Stellung, die als Ergebnis eines „Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit“ angesehen werden kann.

Ein solcher Grundsatz „in europäischer Übersetzung“ könnte aus dem Primärrecht abgeleitet werden, um ebenfalls Spannungen zwischen dem Recht der Vereinten Nationen und den EU-Verträgen aufzulösen. Die Rechtsprechung des EuGH hat in mehreren Urteilen grundsätzlich bestätigt, dass eigene völkerrechtliche Verpflichtungen der Europäischen Union bei der Auslegung und Anwendung des Primär- und Sekundärrechts maßgeblich sind.⁵⁹⁸ Dies führt dazu, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen in die rechtliche Würdigung mit einbezogen werden und somit eine weitgehende Widerspruchsfreiheit innerhalb der Rechtsordnung erhalten bleibt.⁵⁹⁹ Diese Aussagen gelten jedoch grundsätzlich nur dann, wenn die Europäische Union selbst an die völkerrechtlichen Verträge gebunden ist. Bedeutsam im Hinblick auf das Recht der Vereinten Nationen ist, dass eine Bindung der Union nach hier vertretener Auffassung abgelehnt wurde.⁶⁰⁰ Die Völkerrechtsfreundlichkeit des europäischen Primärrechts im Hinblick auf die SVN müsste sich daher auf einen Vertrag beziehen, der allein die Mitgliedstaaten bindet.

Ausgangspunkt für die Herleitung dieses spezifischen Prinzips ist der Wortlaut des europäischen Primärrechts. Das Recht der Vereinten Nationen findet an vielen Stellen in den EU-Verträgen Erwähnung. So nehmen die Art. 3 Abs. 5 S. 2, 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. c), 34 Abs. 2 UAbs. 2 und 3, Art. 42 Abs. 1 S. 3 und Abs. 7 EU n.F., Abs. 7 der Präambel des AEUV, Art. 208 Abs. 2, 214 Abs. 7, 220 Abs. 1 AEUV und Abs. 3, 8 der Präambel des 10. Protokolls sowie Art. 1 lit. b) des 10. Protokolls Bezug

darauf.⁶⁰¹

Besonders die Art. 3 Abs. 5 S. 2 und 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) EU n.F. bestimmen, dass im Bereich der Beziehungen zwischen der EU und „der übrigen Welt“⁶⁰² die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen für die Union maßgeblich sein sollen bzw. dass sie sich davon leiten lässt. Art. 3 Abs. 5 S. 2 EU n.F. bestimmt dies seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als Ziel der Union:

„Sie [die Europäische Union] leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit [...] insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“.

Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 lit. c) EU n.F. lautet:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: [...] die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. [...] Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen [...] den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken“.

Der jeweilige Wortlaut bezieht sich nicht auf die gesamte Charta, sondern nur auf deren Grundsätze und Ziele, v.a. die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit.

Die Normen des Primärrechts sind in ihrer Formulierung sehr allgemein gehalten und legen keine Vorgaben zur Erreichung der Ziele fest. Zudem enthalten sie wertbezogene Ausführungen und sind auf „künftig zu Erreichendes“⁶⁰³ gerichtet; dies spricht grundsätzlich für die Einordnung ihrer Aussagen in die Prinzipienkategorie.⁶⁰⁴ Die Art. 3 Abs. 5 S. 2 und 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) EU n.F. treffen dabei freilich keine Aussage im Hinblick auf die Auflösung von Normwidersprüchen zwischen den Rechtsebenen. Sie beziehen sich stattdessen ihrem Wortlaut nach allein auf das außenpolitische Tätigwerden der Europäischen Union.⁶⁰⁵

Für eine Anwendung der Aussage der Normen auch außerhalb des außenpolitischen Tätigwerdens der Union spricht zuvörderst das Kohärenzgebot des Art. 7 AEUV. Danach muss die Union auf die Kohärenz *zwischen* ihren Politiken und Maßnahmen achten. Die Forderung nach einem widerspruchsfreien Handeln in allen Bereichen stützt also die Annahme, dass die Aussage der Art. 3 Abs. 5 S. 2 und 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) auch auf andere Tätigkeitsfelder übertragen werden kann.

Zudem nehmen die Art. 3 Abs. 5 S. 2 und 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) EU n.F. Bezug auf die Kapitel I, V und VII der UN-Charta. Kapitel I schreibt zunächst die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen fest. Art. 1 Nr. 1 SVN bestimmt, dass die Vereinten Nationen das Ziel haben, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen“. Die Hauptverantwortung zur Erfüllung dieser Aufgabe trägt gemäß dem fünften Kapitel, genauer Art. 24 Abs. 1 SVN der Sicherheitsrat. Diesem allein obliegen wiederum die Befugnisse im Rahmen des Kapitels VII. Die Art. 3 Abs. 5 S. 2 und 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) EU n.F. können daher so verstanden werden, dass den Resolutionen des Sicherheitsrats zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII zur Geltung verholfen werden soll.⁶⁰⁶

Dass sich die genannten Normen des Primärrechts auf Art. 1 und 2 der Charta sowie die vom Sicherheitsrat erlassenen Resolutionen nach Kapitel VII, im konkreten Fall die Resolutionen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, beziehen, bestätigte der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesverwaltungsgerichts. Es ging u.a. um die Interpretation von Art. 12 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie 2004/83/EG.⁶⁰⁷ Diese Norm bestimmt, dass ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen ist, wenn er „sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und in den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen“. In seinem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass solche Handlungen auch durch die Antiterrorresolutionen der Vereinten Nationen festgelegt sind.⁶⁰⁸ Die Forderung nach der Achtung der Grundsätze und

Ziele der Charta steht daher nach dieser Rechtsprechung des EuGH in unmittelbarem Zusammenhang mit den Resolutionen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus.

Daraus lässt sich folgender Schluss ziehen: Wird die Europäische Union auf Grund eines Beschlusses der Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP zur Transformation dieser Resolutionen des Sicherheitsrats ermächtigt, so muss sie diesen nach den Vorgaben des europäischen Primärrechts Wirksamkeit verschaffen. Denn anders lässt sich das Ziel der genannten Vorschriften, die Ziele und Grundsätze der Charta zu achten, nicht wirksam erreichen. Über den Wortlaut der primärrechtlichen Normen hinaus kann daher ein weitergehender materieller Bedeutungsinhalt hergeleitet und konturiert werden.

Dieser Befund wird durch weitere Normen des Primärrechts bestätigt, die eine Berücksichtigung der Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten aus der Charta abbilden. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind gleichzeitig Mitglieder der Vereinten Nationen und nach der UN-Charta an die Beschlüsse des Sicherheitsrats gebunden. Da die Europäische Union zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verpflichtet ist, ergibt sich aus Art. 4 Abs. 3 EU n.F. – wie bereits erwähnt⁶⁰⁹ – ein Rücksichtnahmegebot der Union gegenüber diesen Pflichten der Mitgliedstaaten. Im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten findet dieses Gebot besondere Ausprägungen im Primärrecht. So haben die bereits erwähnten Artikel 347 und 351 AEUV auch zum Ziel, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Charta auf nationaler Ebene erfüllt werden können. Ein Konflikt für die Träger der völkerrechtlichen Bindung an die Charta soll grundsätzlich nicht entstehen, sondern durch das europäische Primärrecht aufgelöst werden. Dazu tritt, dass Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 EU n.F. den EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Mitglieder des Sicherheitsrats sind, ausdrücklich die „Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen“ zugesteht.

Für die Annahme eines primärrechtlichen Achtungsprinzips lässt sich ferner anführen, dass die Grundsätze und Ziele der beiden internationalen Organisationen in vielen Punkten übereinstimmen. Ein Vergleich von Art.

1 der Charta mit Art. 3 Abs. 5 des EU n.F. zeigt, dass beide Verträge der Friedenssicherung dienen wollen.⁶¹⁰ Zudem werden auch die Menschenrechte in Abs. 2 und 4 der Präambel des EU n.F. erwähnt, so dass auch hier eine parallele Wertung zu Abs. 2 der Präambel der Charta abzulesen ist. Ein weiterer Gleichlauf besteht im Hinblick auf die Schaffung des sozialen Fortschritts, vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 2 EU n.F., Abs. 3 der Präambel der Charta. Zudem stellte bereits die Präambel des EWGV aus dem Jahr 1957 einen Bezug zu dem Recht der Vereinten Nationen her.⁶¹¹ Auch dies kann als Argument dafür dienen, dass dem Primärrecht eine besondere Freundlichkeit im Hinblick auf das Recht der Vereinten Nationen zu entnehmen ist.

Auch die herausragende Bedeutung der Charta als besonderer völkerrechtlicher Vertrag spricht dafür, dem Primärrecht ein Achtungsprinzip zu entnehmen. Auf Grund der Vielzahl der Mitglieder kommt ihr fast universelle Wirkung zu, zudem sind die formulierten Ziele der UN derart grundlegend, dass sie für alle völkerrechtlichen Beziehungen maßgeblich sein sollten.⁶¹² Die Charta selbst formuliert daher das Ziel in Art. 2 Nr. 6, dass die Organisation dafür Sorge tragen soll, dass auch Nichtmitglieder insoweit nach den Grundsätzen der Charta handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.⁶¹³

Dem Primärrecht kann daher ein Prinzip der Achtung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen als besondere Ausprägung des Prinzips der europäischen Völkerrechtsfreundlichkeit entnommen werden.⁶¹⁴

c. Die Behandlung von Resolutionen des Sicherheitsrats in der Rechtsprechung europäischer Gerichte

In der Rechtsprechung des EuGH spielten Resolutionen des Sicherheitsrats und deren Wirkung auf das europäische Recht bereits mehrfach eine Rolle.⁶¹⁵ Nachfolgend sollen exemplarisch drei Entscheidungen dargestellt werden.

In der Rechtssache Bosphorus hat der Supreme Court of Ireland eine Frage nach der Auslegung von Art. 8 der Verordnung (EWG) 990/93 des Rats

vom 26. April 1993 über den Handel zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)⁶¹⁶ zur Vorabentscheidung vorgelegt. Das europäische Sekundärrecht wurde erlassen, um die Sicherheitsratsresolutionen 713 (1991), 752 (1992), 787 (1992) und 820 (1993) umzusetzen. In Nummer 24 des operativen Teils der Resolution 820 (1993) heißt es:

„[The Security Council d]ecides that all States shall impound all vessels, freight vehicles, rolling stock and aircraft in their territories in which a majority or controlling interest is held by a person or undertaking in or operating from the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).”

Eine türkische Airline leaste bei der staatlichen jugoslawischen Fluggesellschaft JAT zwei Maschinen des Typs Boeing 737-300. Im Mai 1993 landete eines dieser Flugzeuge in Dublin. Es wurde daraufhin auf Veranlassung des irischen Verkehrsministers auf Grundlage der genannten EWG-Verordnung beschlagnahmt. Die Fluggesellschaft machte in dem Verfahren vor einem irischen Gericht eine Verletzung ihrer Grundrechte geltend.⁶¹⁷

Generalanwalt *Francis Geoffrey Jacobs* hat in seinen Schlussanträgen das Verhältnis von Völker- und Europarecht angesprochen. So arbeitete er zwar heraus, dass der Rat durch den Erlass der Verordnung (EWG) 990/93 Resolutionen des Sicherheitsrats umsetzen wollte. Die Frage, ob die Resolutionen als solche für die Gemeinschaft bindend seien,⁶¹⁸ musste jedoch nach seiner Auffassung nicht entschieden werden.⁶¹⁹ Generalanwalt *Jacobs* verwies in diesem Zusammenhang auf einen Aufsatz von *Sebastian Bohr*. Dieser stellte fest:

„Articles 5 and 234 (2) of the Treaty of Rome⁶²⁰ require the Community institutions to show loyalty in the field of international law. But this duty cannot serve as a basis under Community law for any international obligation of the EC to implement Security Council resolutions. As a preliminary conclusion it can be asserted that the EC is not bound by public international law to implement sanctions adopted by the Security Council.”⁶²¹

Dass die ablehnende Haltung *Sebastian Bohrs* in Bezug auf die

vollumfängliche Bindung der EG an die Vorgaben der Vereinten Nationen auch die Auffassung des Generalanwalts darstellt, lässt sich jedoch nicht allein durch den Verweis des Generalanwalts auf die Literatur belegen.

Poiares Maduro nimmt in den Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat auf den Fall Bosphorus Bezug.⁶²² Er geht davon aus, „dass der Gerichtshof diesen Punkt nicht absichtlich offen gelassen hat, sondern es vielmehr als selbstverständlich betrachtet hat, [...] nämlich dass 'die Achtung der Grundrechte ... eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft' [...]“ sei.⁶²³

Der EuGH betonte in dem Bosphorus-Urteil die Durchdringung des europäischen Sekundärrechts durch die Maßnahmen des Sicherheitsrats, problematisierte das Verhältnis der beiden Rechtsordnungen zueinander jedoch nicht. Gegenstand der Prüfung stellte allein das europäische Sekundärrecht dar. Der EuGH legte jedoch einzelne Begriffe der europäischen Verordnung im Lichte der Resolution aus⁶²⁴ und wies im Rahmen der Grundrechtsprüfung darauf hin, dass „die Bedeutung der mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen“⁶²⁵ könne. Die Ziele, auf die sich der Gerichtshof bezog, waren dabei durch die Intentionen des Sicherheitsrats bei den Beschlüssen vorgeprägt und wurden in die Abwägung einbezogen. Diese beiden Komponenten – die Auslegung der Begriffe des europäischen Rechts im Lichte der Resolutionen und die Beachtung der Motive des Sicherheitsrats im Rahmen der Rechtfertigung – können als Ausdruck der besonderen Völkerrechtsfreundlichkeit im Hinblick auf das aus der Charta abgeleitete Recht verstanden werden.

Auch in der Entscheidung *Ebony Maritime SA und Loten Navigation Co. Ltd.* bildeten die Verordnung (EWG) 990/93 und die Sicherheitsratsresolutionen 713 (1991), 752 (1992), 787 (1992) und 820 (1993) den rechtlichen Rahmen. Im Zusammenhang mit einer Klage von zwei Unternehmen vor einem italienischen Gericht gegen die Beschlagnahme eines Schiffs und das Einziehen der Fracht stellten sich mehrere Fragen der Auslegung des europäischen Rechts. Der Klage lag der folgende Sachverhalt zu Grunde: Die *Lido II*, ein unter maltesischer Flagge fahrendes Schiff, stand im Eigentum der maltesischen Gesellschaft

Loten Navigation Company Ltd. Das Schiff war im April 1994 aus einem tunesischen Hafen nach Kroatien ausgelaufen und hatte Erdöl geladen. Dieses Öl war Eigentum der liberianischen Gesellschaft Ebony Maritime SA. Während der Fahrt änderte das Schiff seinen Kurs und fuhr auf die montenegrinische Küste zu. Dies war jedoch auf Grund von europäischen Bestimmungen verboten. Diese Normen waren zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats erlassen worden. Noch vor Erreichen der Küstengewässer von Jugoslawien landete ein Hubschrauber der NATO-WEU-Streitkräfte auf dem Deck. Das Schiff wurde in einen italienischen Hafen geschleppt und der Verfügungsgewalt der Behörden unterstellt. Diese beschlossen, die Lido II zu beschlagnahmen und die Ladung einzuziehen. Dies geschah auf Grund der italienischen Vorschriften, die Sanktionen für Embargoverstöße festlegten. Die konkrete Sanktionsentscheidung stand im Ermessen der italienischen Behörden.⁶²⁶

Der EuGH legte das Sekundärrecht, das zur Ausführung der Resolutionen des UNSicherheitsrats erlassen worden war, wie in der Rechtssache Bosphorus im Lichte der dadurch – für die Mitgliedstaaten – begründeten Verpflichtungen aus.⁶²⁷ Auf diese Weise kam der Gerichtshof sogar zu einer Interpretation der Verordnung im Lichte der Resolution, die zumindest in der italienischen Sprachfassung nicht vorgesehen war.⁶²⁸ Die Frage, ob die juristischen Personen durch die Handlung der italienischen Behörden zur Durchsetzung der Verordnung in ihren Rechten verletzt wurden, oblag dagegen den nationalen Gerichten. Dennoch verwies der EuGH mit Blick auf das nationale Verfahren auf das mit den Verordnungen verfolgte Ziel der Friedenssicherung, das auch den UN-Resolutionen zu Grunde lag. Die Motive des Sicherheitsrats wurden somit durch den EuGH auf die Ebene des nationalen Rechtsstreits transportiert und wirkten zu Lasten der juristischen Personen nach.⁶²⁹ In seinen Schlussanträgen machte Generalanwalt *Jacobs* überdies den Vorranganspruch der Resolutionen aus Art. 103 SVN gegenüber „Regeln oder Grundsätzen des Völkerrechts, wie etwa dem Grundsatz der Freiheit der Meere nach den Artikeln 87 und 92 der Seerechtskonvention“⁶³⁰ deutlich. Die Frage, ob ebenfalls ein Vorrang gegenüber dem europäischen Recht aus der Norm abgeleitet werden konnte, stellte sich dagegen im Rahmen dieses Verfahrens nicht. Durch das Vorgehen in dieser Rechtssache wurde erneut die Bedeutung der Resolutionen für die

Interpretation des europäischen Transformationsakts beachtet.

Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens des Kammergerichts Berlin in der Rechtssache Möllendorf/Möllendorf-Niehuus entschied der EuGH über die Auslegung der Art. 2 Abs. 3 und 4 Abs. 1 der Verordnung 881/2002, die zur Umsetzung der Resolutionen des 1267-Regimes erlassen worden war. Im Zentrum des nationalen Rechtsstreits stand die Frage, ob das Grundbuchamt den Antrag der Verkäuferinnen Frau Möllendorf und Frau Möllendorf-Niehuus auf Eigentumsumschreibung eines Grundstücks ablehnen durfte, da die Käufer des Grundstücks in der Liste in Anhang I der Verordnung 881/2002 namentlich genannt waren. Der EuGH betonte, wie bereits in der Entscheidung *Bosphorus*, dass bei der Auslegung der Begriffe des europäischen Rechts „der Wortlaut und das Ziel der Resolution [...] des Sicherheitsrats zu berücksichtigen sind“⁶³¹.

Die drei soeben beispielhaft dargestellten Entscheidungen machen deutlich, dass der EuGH bei der Auslegung des europäischen Sekundärrechts auf Transformationsebene grundsätzlich das prägende Recht auf der Kreationsebene hinzuzieht, um den Zielen der Charta Wirkung zu verleihen. In diesen Fällen wurde die Offenheit des europäischen Rechts für eine effektive Durchsetzung des UN-Rechts genutzt. Allerdings war in den beschriebenen Fällen kein Normwiderspruch zwischen den Vorgaben des Sicherheitsrats und denen des europäischen Primärrechts vorhanden, so dass es nicht auf die Frage ankam, welche der Normen sich durchsetzen würde.

d. Auswirkungen des gefundenen Ergebnisses auf die Rangstufe des Rechts der Vereinten Nationen

Da es sich um ein Prinzip und keine Regel handelt, können dessen Vorgaben i.S. eines „Optimierungsgebots“⁶³² in graduell verschiedenen Stufen erfüllt werden. Die „Kategorie des Prinzips [kennt] zwischen den Polen der bestmöglichen Erfüllung und der vollständigen Missachtung des Gebotenen jede denkbare Zwischenstufe“⁶³³.

Aus diesem Prinzip ist jedoch – zumindest ausdrücklich – keine Zuordnung eines Rangs in einer Hierarchie zu entnehmen. *Heiko Sauer* führt dazu aus, dass sich aus dem Prinzip der europäischen

Völkerrechtsfreundlichkeit kein höherer Rang zu Gunsten der Charta im Verhältnis zum europäischen Primärrecht herleiten lasse als im Falle einer echten völkerrechtlichen Bindung der Europäischen Union an die SVN.⁶³⁴ Eine völkerrechtliche Bindung der EU führt gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV zu einer Einordnung des Völkerrechts in den Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht. Das Prinzip der Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen müsse daher stets hinter den Vorgaben des Primärrechts zurücktreten und sich in den Zwischenrang völkerrechtlicher Verträge einordnen. Es kommt nach dieser Auffassung allerdings zu einer statischen Hierarchie.

Dieser Rückschluss ist nach der hier vertretenen Auffassung jedoch nicht zwingend. Die Durchsetzung von Vorgaben der UN-Rechtsebene durch die Anwendung von Prinzipien im Sinne der Theorie von *Robert Alexy* hat gerade keine starre Stufenfolge zur Konsequenz. Die Zuordnung eines konstanten Rangs ergibt sich nicht im Zuge der Strukturierung durch Prinzipien, da diese, wie bereits erwähnt, auch flexibel, als Ergebnisse eines Abwägungsprozesses im Einzelfall eingeordnet werden können.

Es ist daher nicht zwingend, dass das Achtungsprinzip stets in den gleichen Zwischenrang wie völkerrechtliche Verträge der Europäischen Union einzuordnen ist. Die Normen des Primärrechts, die eine Wahrung und Achtung im Hinblick auf die Charta festlegen, lassen auch eine andere Rangordnung zu. Die Völkerrechtsfreundlichkeit als Grundsatz, der aus den Vorgaben des Primärrechts gewonnen wird, kann daher auch in Abwägung mit anderen Grundsätzen des Primärrechts stehen und muss nicht automatisch zurücktreten.

Die Analyse der Normen des europäischen Primärrechts zeigt zwar, dass die Beachtung der Grundsätze der Charta und auch der Resolutionen des Sicherheitsrats intendiert wird. Sie wird an verschiedenen Stellen in den EU-Verträgen vorgesehen. Diese Konzeption ist jedoch durch andere Vorgaben der EU-Verträge begrenzt: Das Primärrecht stellt den Grund und zugleich die äußerste Grenzmarke für das Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit in einer europäischen Prägung dar. Das europäische Recht muss sich jedoch im Hinblick auf das sonstige Primärrecht als rechtmäßig darstellen. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit verhilft dem Recht der Vereinten Nationen

somit nicht zu einem Rang, der über dem der EU-Verträge steht.⁶³⁵

9. Zwischenergebnis

Eine Bindung der Europäischen Union an das Recht der Vereinten Nationen oder ein Vorrang der Charta und der Resolutionen des Sicherheitsrats kann weder aus der Charta der Vereinten Nationen noch aus dem europäischen Recht abgeleitet werden. Aus dem Primärrecht kann jedoch ein Prinzip der Achtung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen gewonnen werden. Aus diesem ergibt sich jedoch kein genereller Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen. Es besteht folglich keine statische Rechtsebenenhierarchie.

III. Auslegung des Rechtsschutzbegriffs des Art. 215 Abs. 3 AEUV: das Bestehen eines richterlichen Prüfungsrechts

Nachdem als Vorfrage das Verhältnis der Rechtsebenen zueinander bestimmt wurde, soll im Folgenden geprüft werden, ob ein richterliches Prüfungsrecht für solches Sekundärrecht hergeleitet werden, das durch Beschlüsse des Sicherheitsrats vorgeprägt ist („Ob“ des Rechtsschutzes). Auf diese Weise wird der Rechtsschutzbegriff des Art. 215 Abs. 3 AEUV konturiert.

Die Kompetenz zur Ausübung richterlicher Befugnisse durch europäische Gerichte ist abhängig von der Vorfrage nach dem Verhältnis der beiden Rechtsebenen zueinander. Wie festgestellt, ist die Europäische Union weder an das Recht der Vereinten Nationen gebunden noch ist ein genereller Vorrang der SVN gegenüber dem europäischen Primärrecht herzuleiten.⁶³⁶ Normativer Ausgangspunkt ist daher das Recht der Europäischen Union. Diese Rechtsordnung kann die Zuständigkeit des Gerichtshofs grundsätzlich autonom festlegen.

Art. 19 Abs. 1 EU n.F. lautet:

„Der Gerichtshof der Europäischen Union [...] sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge.“

Der Wortlaut der Norm schafft Anknüpfungspunkte für den Gegenstand, auf den sich die Prüfungskompetenz bezieht, und den Maßstab für die

Bewertung der Rechtmäßigkeit. Der Begriff des „Rechts“ als Prüfungsmaßstab ist dabei weit zu verstehen. Darunter fallen die Gründungsverträge in den geltenden Fassungen, das Sekundärrecht, völkerrechtliche Verträge, die allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie das Gewohnheitsrecht.⁶³⁷ Eng damit verbunden ist der Begriff der Rechtsgemeinschaft, der auf *Walter Hallstein* zurückgeht⁶³⁸ und der vom EuGH in vielen Urteilen aufgegriffen wurde.⁶³⁹ Diese Terminologie stellt das europäische Pendant zu dem nationalen Rechtsstaatsbegriff dar.⁶⁴⁰ Art. 19 Abs. 1 EU n.F. schafft in diesem Sinne ein weites Spektrum bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit.

Gegenstand dieser richterlichen Prüfung sind die „Auslegung und Anwendung der Verträge“. Im Vergleich zu dem weiten Begriff des Rechts wird an dieser Stelle der sachliche Rechtsprechungsauftrag des Gerichtshofs beschränkt. Die Terminologie „Auslegung und Anwendung der Verträge“ lässt zwei Schlussfolgerungen zu: Erstens kann sich daraus ergeben, dass sich die Rechtsprechungsbefugnisse der europäischen Gerichte ausschließlich auf Rechtsakte beziehen, die ihre Existenz allein aus den europäischen Verträgen ableiten. Dies würde dazu führen, dass europäische Sekundärrechtsakte, deren materieller Urheber der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist, nicht erfasst wären. Zweitens kann daraus aber auch die gegenteilige Interpretation begründet werden, nämlich dass die Transformation der Resolutionen in europäisches Sekundärrecht einen ausreichenden Anknüpfungspunkt für die Annahme der Zuständigkeit bietet. Allein aus dem Wortlaut lässt sich daher keine eindeutige Aussage für das richterliche Prüfungsrecht ableiten.

Gegen die Prüfungskompetenz europäischer Gerichte spricht, dass diese die Umsetzungseffizienz im Hinblick auf Sicherheitsratsbeschlüsse gefährden könnte. Die (mittelbare) Bewertung der Sanktionen als europarechtswidrig stellt die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit in Frage, die diesem gemäß Art. 24 Abs. 1 SVN zukommt.⁶⁴¹ Diese Hauptverantwortung wird auch durch das europäische Primärrecht anerkannt. Es erscheint daher widersprüchlich, die Entscheidungen dieses Organs gleichwohl auf der europäischen Ebene zu überprüfen. In diesem Zusammenhang droht zudem ein Dammbruch dahingehend, dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen entgegen den Vorgaben der Charta die Beschlüsse des

Sicherheitsrats überprüfen, bevor sie diese befolgen.⁶⁴²

Dieser Argumentationslinie gegen eine judikative Kontrolle ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen zur Umsetzung verpflichtet sind, die EU aber gerade nicht auf diese Art gebunden ist: Eine Bindung der Europäischen Union an das Recht der Vereinten Nationen wurde verneint und es besteht nach der hier vertretenen Auffassung auch keine Rechtsebenenhierarchie. Die EU ist somit autonom. Adaptiert sie Vorgaben aus einem anderen System, so obliegt ihr die rechtliche Bewertung des eigenen Transformationsakts.⁶⁴³ Auch der befürchtete Verlust der Autorität des Sicherheitsrats muss bestritten werden, denn dessen Glaubwürdigkeit wird vielmehr gesteigert, wenn seine Beschlüsse einer (mittelbaren) Kontrolle einer anderen Instanz standhalten können.

Der Charta der Vereinten Nationen ist, wie bereits im ersten Kapitel ausgeführt wurde,⁶⁴⁴ zudem kein kategorisches Zurücktreten des Menschenrechtsschutzes zu entnehmen.⁶⁴⁵ So erwähnt auch die SVN u.a. in Art. 1 Nr. 3, 55 lit. c)⁶⁴⁶ den Schutz der Menschenrechte. Es bestehen auf universeller Ebene Dokumente, die deren Schutz verbürgen und die für die Auslegung des Begriffs der Menschenrechte aus der Charta herangezogen werden können. Die Rechtmäßigkeit der Forderung nach der Durchsetzung von Menschenrechten in gerichtlichen Verfahren wird durch die Existenz dieser Garantien in den Art. 10 AEMR und Art. 14 Abs. 1 IPbpR bestätigt.⁶⁴⁷ Materielle Verbürgungen sind daher vorhanden, allein die effektive, prozessuale Durchsetzung auf universeller Ebene wird nicht gewährleistet.⁶⁴⁸ Dieses systemische Defizit könnte durch die Prüfungskompetenz europäischer Gerichte aufgefangen werden. Die Folgen werden auf diese Weise für den betroffenen Einzelnen abgemildert.

Das zuvor entwickelte Achtungsprinzip steht dem gewonnenen Ergebnis grundsätzlich nicht entgegen, da die Charta – wie bereits erwähnt – gerade keinen kategorischen Nachrang für die Geltung der Menschenrechte vorsieht. Eine Verneinung des Prüfungsrechts der europäischen Gerichte ist daher abzulehnen. Die Überprüfung von völkerrechtsdeterminiertem Sekundärrecht ist daher von der Zuständigkeit des Art. 19 Abs. 1 S. 2 EU n.F. erfasst.

Nach alledem ist ein Bestehen eines richterlichen Prüfungsrechts („Ob“

des Rechtsschutzes) auch für europäisches Sekundärrecht, das weitgehend durch Beschlüsse des Sicherheitsrats vorgeprägt ist, zu bejahen. In dieser Weise ist der Begriff des Rechtsschutzes in Art. 215 Abs. 3 AEUV auszulegen.

Drittes Kapitel: Rechtsschutzkonzeptionen zur Wahrung der Verfassungsgrundsätze auf der Transformationsebene

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und damit vor Einführung der Art. 75, 215 AEUV erging die Judikatur in den Rechtssachen Kadi/Yusuf und Al Barakaat. In diesem Rahmen bezogen die europäischen Gerichte Stellung hinsichtlich der Fragen des „Ob“ und des „Wie“ des Rechtsschutzes gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschafts-, nunmehr Unionsrecht (A.).

Im Rahmen der Rechtsmittelentscheidung in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat rekurrierte der EuGH das Verfassungsargument, um seine Judikativhoheit über völkerrechtlich determiniertes Gemeinschaftsrecht zu begründen bzw. zu bekräftigen. So führte er aus, dass „die Verpflichtungen aufgrund einer internationalen Übereinkunft nicht die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrag[s] beeinträchtigen können“⁶⁴⁹. Diese Argumentation bestärkte den Gerichtshof in seiner Ansicht, dass – auch nach alter Rechtslage⁶⁵⁰ – eine richterliche Befugnis zur Überprüfung des europäischen Sekundärrechts zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolutionen bestand. Der EuGH bejahte somit das „Ob“ des Rechtsschutzes.

In diesem Kapitel sollen überdies die Modifikationen der Ausübung des Prüfungsrechts untersucht werden. Im Zentrum der Analyse steht dabei das „Wie“ der richterlichen Kontrolle. Maßgeblich für diese Ausübung sind dabei zwei Abwägungsaspekte: einerseits das Prinzip der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und andererseits die vom Gerichtshof benannten Verfassungsgrundsätze.

Diese „neue Lehre von den Verfassungsgrundsätzen“⁶⁵¹ der Großen Kammer des EuGH soll ausführlich untersucht werden. Die Bezugnahme des Gerichtshofs auf den Verfassungsbegriff in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat ist nicht neu (B.). Es gilt gleichwohl zu untersuchen, welche Auswirkungen der europäische Verfassungsanspruch in diesem spezifischen Kontext hat und welche Funktionen er – auch

neben der Begründung des Prüfungsrechts zu Gunsten der europäischen Gerichte – erfüllen soll (C.).

Im Anschluss daran wird das Urteil des EuG in der Rechtssache Kadi II vom 30. September 2010 dargestellt und analysiert, das die Konzeption des EuGH adaptierte (D.). Unter Beachtung dessen soll schließlich ein Modell entwickelt werden, das die Wahrung der Verfassungsgrundsätze und das Achtungsprinzip des europäischen Primärrechts, das im Rahmen des letzten Kapitels entwickelt wurde, bei der Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts in Ausgleich bringt (E.).

A. Die Rechtsprechung der europäischen Gerichte im Rahmen der Implementierung des 1267-Regimes vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Die Auffassungen der Instanzen in den Rechtssachen Kadi, Yusuf und Al Barakaat (Kadi I) hinsichtlich des Bestehens eines richterlichen Prüfungsrechts, des Prüfungsgegenstands und des maßgeblichen Grundrechtsstandards sind uneinheitlich. Grund für diese Uneinheitlichkeit sind die verschiedenen Ansichten der Gerichte im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Recht der Europäischen Union und dem der Vereinten Nationen, das Gegenstand des vorherigen Kapitels war.

I. Die Urteile des Gerichts in den Rechtssachen Kadi/Yusuf und Al Barakaat

Die fast gleichlautenden⁶⁵² Urteile des Gerichts in den Rechtssachen Kadi⁶⁵³ und Yusuf/Al Barakaat⁶⁵⁴ bildeten den Auslöser für die Diskussion über das Verhältnis zwischen dem Recht der Vereinten Nationen und dem Europarecht.⁶⁵⁵

In diesen Verfahren erhoben zwei natürliche und eine juristische Person Nichtigkeitsklagen vor dem EuG gegen europäisches Sekundärrecht, das zur Umsetzung von Beschlüssen im Rahmen des 1267-Regimes ergangen war. Das europäische Recht war vollständig durch das Recht der Vereinten Nationen determiniert und ließ keinen eigenen Umsetzungsspielraum zu Gunsten der Europäischen Union.⁶⁵⁶

Im Unterschied zu der bereits erwähnten Bosphorus-Konstellations⁶⁵⁷ traf in diesen Fällen ein Gremium der Vereinten Nationen die konkrete Entscheidung zu Lasten eines Individuums. Die Individualisierung des Beschwerdeführers wurde dagegen im Falle Bosphorus auf mitgliedstaatlicher Ebene durch einen irischen Minister vorgenommen. Die streitigen Rechtsansichten im Fall Bosphorus betrafen zuvörderst die Anwendung des Artikels 8 der europäischen Verordnung 990/93. Die konkrete Anwendung war jedoch ein europäisches Vorgehen, das hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Entscheidung nicht durch das Recht der Vereinten Nationen vorgeprägt war. Lediglich mittelbar war die Sicherheitsratsresolution als rechtlicher Rahmen relevant.⁶⁵⁸ Die Grundrechtsprüfung erfolgte sodann nicht im Hinblick auf das Tätigwerden eines (Unter-) Organs der Vereinten Nationen.⁶⁵⁹

Das Gericht untersuchte dagegen in seinen Urteilen Kadi und Yusuf/Al Barakaat die Verknüpfung zwischen dem Recht der Vereinten Nationen und der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsordnung. Dabei differenzierte es zwischen einer völkerrechtlichen und einer europarechtlichen Sichtweise.⁶⁶⁰ Das EuG nahm zunächst Bezug auf Art. 103 SVN, Art. 30 WVRK und das Nicaragua-Urteil des Internationalen Gerichtshofs⁶⁶¹ und folgte daraus aus der völkerrechtlichen Perspektive einen Vorrang der Charta vor allen regionalen, bilateralen und multilateralen Übereinkünften.⁶⁶² Von diesem Vorrang erfasst sei gemäß Art. 25 SVN auch das durch den Sicherheitsrat geschaffene Sekundärrecht.⁶⁶³

Um diese Rechtsauffassung auch durch das europäische Primärrecht zu bestätigen, bezog das Gericht Art. 307 Abs. 1 EG (nunmehr Art. 351 Abs. 1 AEUV) mit ein. Zudem belege die vierte Tatbestandsvariante des Art. 297 EG (nunmehr Art. 347 Var. 4 AEUV), dass die Verpflichtungen der Staaten zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit ein Ausscheren aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erlaubten.⁶⁶⁴

Das Gericht verwies darauf, dass die Mitgliedstaaten unzweifelhaft an die Charta gebunden. Sie müssten den Vorrang der Charta und der Resolutionen daher beachten. Sie seien sogar dazu berechtigt, einzelne Vorgaben des Gemeinschaftsrechts auf Grund ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung aus der Charta vorübergehend nicht zu erfüllen.

Die Gemeinschaft unterliege dieser direkten Bindung jedoch nicht. Der Grund dafür bestehe darin, „dass die Gemeinschaft weder Mitglied der UNO noch Adressatin der Resolutionen des Sicherheitsrats, noch Nachfolgerin in die Rechte und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten im Sinne des Völkerrechts ist“⁶⁶⁵.

1. Übertragung der Rechtsprechungslinie International Fruit Company und Modifizierung durch das Gericht

Das Gericht untersuchte sodann mit dem Verweis auf eine Analogie zu der Rechtsprechungslinie in der Rechtssache International Fruit Company die bereits dargestellten Voraussetzungen,⁶⁶⁶ um zu belegen, dass „die Gemeinschaft [...] in der gleichen Weise wie ihre Mitgliedstaaten an die Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen gebunden ist“⁶⁶⁷. Das EuG prüfte jedoch nicht alle fünf, sondern lediglich drei Voraussetzungen, die der Gerichtshof in seinem Urteil International Fruit Company aufgestellt hatte: die völkerrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten, die Kompetenzübertragung und der mitgliedstaatliche Wille zur Bindung der EG (nunmehr EU) an die Charta. Alle Voraussetzungen wurden bejaht.

Die geprüften Voraussetzungen betrafen allein das Innenverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, nicht jedoch das Wirken der EG auf der Ebene der Vereinten Nationen und die Akzeptanz einer solchen Vorgehensweise durch die Drittstaaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind. Dies mag seine Begründung darin haben, dass das Gericht bei der Übertragung der Rechtsprechung in der Rechtssache International Fruit Company ausdrücklich betonte, dass die EG allein gemeinschaftsrechtlich und gerade nicht nach dem allgemeinen Völkerrecht verpflichtet sei, „den fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats in ihrem Zuständigkeitsbereich Wirkung zu verleihen“⁶⁶⁸. Durch die Annahme, die Gemeinschaft sei nur in einem Innenverhältnis an die Vorgaben der Charta gebunden, musste eine Mitwirkung dritter Staaten und das Agieren auf der Ebene der Vereinten Nationen gerade nicht erörtert werden, da sich diese Aspekte auf die äußere Beziehung zu den Vereinten Nationen beziehen.⁶⁶⁹ Diese Argumentation belässt der Gemeinschaft die Autonomie, da den Vereinten Nationen in einer solchen

Konstellation gerade keine Weisungsoder Kontrollbefugnisse zustehen.⁶⁷⁰ Zudem können beide vom EuG nicht geprüften Voraussetzungen (die Übernahme der Befugnisse der Mitgliedstaaten durch die Union sowie die Akzeptanz dieses Vorgangs durch die übrigen Mitgliedstaaten) – anders als im Rahmen der Rechtssache International Fruit Company – nicht bejaht werden.⁶⁷¹ Im Folgenden sollen die drei vom EuG bejahten Voraussetzungen dargestellt werden. Das EuG nahm deren Vorliegen ohne großen Begründungsaufwand an, nachfolgend sollen einige Aspekte gleichwohl genauer betrachtet werden.⁶⁷²

a. Völkerrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten

Die völkerrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten an die Vorgaben der Charta bei Abschluss des E(W)G-Vertrages wurde vom Gericht bejaht.⁶⁷³

b. Kompetenzübertragung

Auch eine Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaft sei gegeben. Durch den Übergang dieser Befugnisse trete zwischen den Mitgliedstaaten und der EG eine Zuständigkeitsverlagerung ein. Art. 301 EG, der als Art. 228a EG durch den Maastricht-Vertrag eingefügt worden sei, biete eine umfassende Rechtsgrundlage zum Erlass von Wirtschaftssanktionen.⁶⁷⁴ Einige Autoren weisen jedoch völlig zu Recht darauf hin, dass neben dieser Ermächtigung im außenwirtschaftspolitischen Spektrum eine Vielzahl weiterer Regelungsmaterien im Rahmen der Charta existierten und daher keine vollständige Kompetenzübertragung im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der Charta, v.a. der Beschlüsse des Sicherheitsrats vorliege.⁶⁷⁵ Ob auch diese „partielle Substitution“⁶⁷⁶ im Lichte einer erforderlichen Rechtsklarheit bezogen auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure zulässig ist, wird vom Gericht allerdings nicht problematisiert.

Ein Beispiel für die Zulässigkeit einer *förmlichen* partiellen Übertragung von Kompetenzen sind die sog. gemischten Abkommen, in denen sowohl die Europäische Gemeinschaft bzw. Union als auch die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Kompetenzen Verträge mit Dritten schließen.⁶⁷⁷ Ein solcher Vertrag ist z.B. das Übereinkommen zur Errichtung der

Welthandelsorganisation (Agreement Establishing the World Trade Organization), das 159 Vertragsparteien hat, darunter die Europäische Union (vormals die Europäische Gemeinschaft).⁶⁷⁸ Trotz des erheblichen Kompetenzzuwachses der Union in Bezug auf das Außenwirtschaftsrecht, ist diese Kompetenz nicht vollumfänglich, so dass es weiterhin einer „verdoppelten“ Mitgliedschaft der Union und aller Mitgliedstaaten bedarf, um die europäisch gefärbte Welthandelspolitik zu bestimmen.⁶⁷⁹

Jedoch ist zweifelhaft, ob dies auch auf einen formlosen Zuständigkeitsübergang übertragbar ist, da sich der Grad an Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Rechtsfolgen bei einem förmlichen Abkommen als wesentlich größer darstellen könnte. Dem steht jedoch entgegen, dass sich der Umfang der Kompetenzen der Union bzw. der Mitgliedstaaten auch bei einem förmlichen gemischten Abkommen zumindest nicht zwangsläufig aus diesem selbst ergibt. Das gemischte Abkommen belegt i.d.R. lediglich, dass es eine geteilte Zuständigkeit gibt. Die Kompetenzabgrenzung ergibt sich dagegen aus dem europäischen Primärrecht.⁶⁸⁰ Eine primärrechtliche Vorgabe hinsichtlich der Kompetenzverlagerung ist jedoch Vorbedingung, so dass sich im Hinblick auf das Argument der Rechtsklarheit keine Unterschiede zwischen einem förmlich und einem formlosen Abkommen ergeben, da in beiden Fällen aus dem europäischen Primärrecht der Umfang der jeweiligen Kompetenzen entnommen werden kann. Auch der EuGH nimmt in der Rechtssache *International Fruit Company* an, „soweit [...] die Gemeinschaft aufgrund des EWG-Vertrags früher von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des GATT ausgeübte Befugnisse übernommen hat, ist sie an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden.“⁶⁸¹ So war es für den EuGH gerade nicht erforderlich, dass die Kompetenz der Gemeinschaft hinsichtlich des Außenhandels vollumfänglich war.⁶⁸² Eine umfassende Kompetenz der Gemeinschaft bzw. der Union im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der Charta der Vereinten Nationen ist daher nicht erforderlich.

Allerdings kann die Gemeinschaft nach Art. 301, 60 EG erst dann tätig werden, wenn der Rat einen entsprechenden Beschluss auf der Ebene der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik getroffen hat. Die zweistufige Ausgestaltung der Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats wird jedoch durch Entscheidungen europäischer und nicht

mitgliedstaatlicher Organe eingeleitet. Daher kann wegen der Vorschaltung dieses Verfahrensschritts die Kompetenzübertragung nicht abgelehnt werden. Auch das konkurrierende Tätigwerden der Mitgliedstaaten bis zu der Einleitung des europäischen Vorgehens kann nicht zu einer Ablehnung der Kompetenzübertragung führen, da die Union die Kompetenz sodann an sich zieht.⁶⁸³ Der Auffassung des EuG, dass eine sektorale Übertragung der Kompetenz vorliegt, ist daher zuzustimmen.

c. Der Bindungswille der Mitgliedstaaten

Nach Auffassung des Gerichts ergibt sich der Wille der Mitgliedstaaten, ihre Verpflichtungen aus dieser Charta auch im Rahmen der Handlungen auf der Ebene der Gemeinschaft zu beachten, aus den Vorschriften des europäischen Primärrechts selbst und kommt insbesondere in den Art. 224 und 234 Abs. 1 EG (nunmehr 347, 351 Abs. 1 AEUV) zum Ausdruck.⁶⁸⁴ Beide Normen haben die Zielrichtung, Konflikte zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und den Vorgaben des europäischen Primärrechts aufzulösen und nennen zunächst die Mitgliedstaaten als Primäradressaten.⁶⁸⁵ Aus diesen Normen leitete das Gericht jedoch darüber hinaus einen Willen, gerichtet auf die Gemeinschafts bzw. Unionsorgane als Sekundäradressaten, her, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung nicht zu behindern.⁶⁸⁶ Nach dem Willen der Mitgliedstaaten, der sich im europäischen Primärrecht abbilde, sei auch die Europäische Gemeinschaft bzw. Union im Hinblick auf die SVN gebunden. Die Herleitung eines solchen Rechtsgedankens aus den Normen des Primärrechts wurde allerdings bereits abgelehnt.⁶⁸⁷

Für einen solchen Bindungswillen kann zwar auf die Begründungserwägung des gemeinsamen Standpunkts 1999/727/GASP zur Umsetzung der Resolution 1267 (1999) verwiesen werden. Darin heißt es:

„Die Gemeinschaft *muß* tätig werden, um die obengenannten Maßnahmen umzusetzen“⁶⁸⁸.

Diese Formulierung deutet darauf hin, dass die Frage der Umsetzung der

Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne nicht im Ermessen der Gemeinschaft steht, sondern dass es sich vielmehr um eine imperative Vorgabe handelt. Welche Begründung hinter der Wahl des Hilfsverbs „*muß*“ steht, ob es der Bindungswille oder aber andere Erwägungen sind, bleibt aber vorerst unbeantwortet.

Allerdings gibt die Verordnung, die den Beschluss umsetzt, Aufschluss über die Motive zur Statuierung einer Verpflichtung. Da die vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen in den Geltungsbereich des EG-Vertrags (nunmehr AEUV) fielen, sei vor allem zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ein Rechtsakt der Gemeinschaft erforderlich, um die einschlägigen Beschlüsse des Sicherheitsrats umzusetzen.⁶⁸⁹ Der Wille der Mitgliedstaaten, eine etwaige *eigene* Verpflichtung zu erfüllen, geht daraus nicht hervor. Auch die nachfolgenden Rechtsakte enthielten stets den Verweis auf eine drohende Wettbewerbsverzerrung.⁶⁹⁰ Allerdings können nach dem Wortlaut der Verordnungen neben diesen ausdrücklich erwähnten Aspekt weitere, etwa die Effizienz und Transparenz der europäischen Umsetzung,⁶⁹¹ treten.⁶⁹² Eine eindeutige Aussage lässt sich den Begründungserwägungen daher nicht entnehmen.⁶⁹³

Ein Bindungswille der Mitgliedstaaten kann entgegen der der Rechtsauffassung des Gerichts nach alledem nicht zweifelsfrei festgestellt werden.

d. Rechtsfolgen

Die Folgen der Bejahung der drei Voraussetzungen beschreibt das Gericht wie folgt:

*„Soweit demnach die Gemeinschaft aufgrund des EG-Vertrags Befugnisse übernommen hat, die zuvor von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Charta der Vereinten Nationen ausgeübt wurden, ist sie an die Bestimmungen dieser Charta gebunden“*⁶⁹⁴.

Diese Bindung folgt jedoch ausschließlich aus den Vorgaben des europäischen Primärrechts und kann nicht als Rechtsnachfolge in die Rechte und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten gedeutet werden.⁶⁹⁵ Auf Grund dieser Bindung erlegt sich das EuG eine Zuständigkeitsbeschränkung

hinsichtlich der Kontrolle des völkerrechtlich determinierten europäischen Sekundärrechts am Maßstab des europäischen Primärrechts auf.⁶⁹⁶ Das Gericht untersucht stattdessen *inzident* die Beschlüsse des Sicherheitsrats anhand des *ius cogens*:

„[Das Gericht kann] die Rechtmäßigkeit der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats im Hinblick auf das Ius cogens, verstanden als internationaler Ordre public, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO gilt und von dem nicht abgewichen werden darf, inzident prüfen.“⁶⁹⁷

2. Aussagen zur Bindung des Sicherheitsrats: Prüfungskompetenz und Maßstab des EuG

Das Gericht nahm an, dass die Resolutionen des Sicherheitsrats gemäß der Anordnung des europäischen Primärrechts vorrangig seien und daher nicht seiner Kontrolle unterlägen. Die Rechtmäßigkeit der Verordnungen könne im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht ebenfalls nicht überprüft werden, da dies auf eine indirekte Kontrolle der Resolutionen hinauslaufe. Dahingehend sah das Gericht seine Zuständigkeit als beschränkt an. Dies resultiere aus dem Vorrang der SVN. So lautet die maßgebliche Passage:

„Zum einen wäre eine solche Zuständigkeit mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere ihrer Artikel 25, 48 und 103, sowie mit Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge unvereinbar. [...] Zum anderen würde eine solche Zuständigkeit sowohl gegen die Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere die Artikel 5 EG, 10 EG, 297 EG und 307 Absatz 1 EG, als auch gegen die des EU-Vertrags, insbesondere Artikel 5 EU, verstoßen, wonach der Gemeinschaftsrichter seine Befugnisse nach Maßgabe und im Sinne des EG-Vertrags und des EU-Vertrags ausübt. Sie wäre außerdem unvereinbar mit dem Grundsatz, dass die Befugnisse der Gemeinschaft und damit die des Gerichts unter Beachtung des Völkerrechts ausgeübt werden müssen“⁶⁹⁸

Jedoch bejahte das Gericht eine Rechtsbindung aller Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO an das *ius cogens* „als internationaler Ordre public“⁶⁹⁹. Warum das Gericht lediglich von einer Bindung an das

zwingende Völkerrecht ausgeht, wurde nicht begründet.⁷⁰⁰ Die Formulierungen des Gerichts deuten darauf hin, dass dieses Rechtsinstitut einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt. Um zusätzlich zu einer Bindung des Sicherheitsrats an das *ius cogens* auch die eigene Prüfungskompetenz zu begründen, verwies das Gericht auf das Gutachten des IGH zur Zulässigkeit der Drohung mit oder des Gebrauchs von Nuklearwaffen. Darin stellte der IGH zwar fest, dass es einen Bestand an unveräußerlichen Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts gebe, an die alle Völkerrechtssubjekte gebunden seien. Die Konsequenzen, die das EuGH aus dem Bestehen dieser Grundsätze herleitet, sind in dem IGH-Gutachten jedoch nicht vorgeprägt.⁷⁰¹

Die Bindung des Sicherheitsrats an das *ius cogens* wurde durch eine „analoge“ Anwendung der Rechtsprechung in der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft konstruiert.⁷⁰² Im Rahmen dieser Entscheidung aus dem Jahr 1970 begründete der EuGH die Nichtanwendung *nationaler* Grundrechte bei der Bewertung gemeinschaftsrechtlich determinierter Sachverhalte damit, dass sonst die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts, seine Autonomie, ja sogar „die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst“⁷⁰³ in Frage gestellt würden. In einem nächsten Schritt prüfte der EuGH jedoch die Konformität der Verordnung an den *europäischen* Gemeinschaftsgrundrechten in Form der allgemeinen Rechtsgrundsätze.

Ob die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung dieser Rechtsprechung tatsächlich vorlagen, ist v.a. im Hinblick auf die Vergleichbarkeit zweifelhaft.⁷⁰⁴ In der Entscheidung

aus dem Jahr 2005 sollte anstatt des europäischen Grundrechtsschutzes der sehr unbestimmte Bereich der *Ius-cogens*-Rechte als Substitut wirken. In der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft ersetzte der EuGH den nationalen Grundrechtsstandard durch einen europäischen Schutz, der erstmals explizit⁷⁰⁵ in der Rechtssache Stauder im Jahr 1969 vom EuGH begründet wurde.⁷⁰⁶ Die Rechtsprechung des EuGH zu den Gemeinschaftsgrundrechten war dementsprechend innovativ, daher auch dogmatisch wenig konturiert und materiell unvollständig. Nach der Rechtsauffassung des BVerfG in der berühmten Solange I Entscheidung aus dem Jahr 1974, vier Jahre nach der Entscheidung des EuGH in der

Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft, stellte der europäische Grundrechtsschutz kein Äquivalent zu dem nationalen Standard dar.⁷⁰⁷ Erst zwölf Jahre später wurde dies revidiert.⁷⁰⁸ Gleichwohl lässt sich vertreten, dass eine weitgehende Homogenität im Hinblick auf den mitgliedstaatlichen und den europäischen Standard auch schon im Jahr 1970 bestand, da der EuGH seine Rechtserkenntnisquellen deutlich offen legte, was zu einer gewissen Berechenbarkeit des europäischen Grundrechtskonzepts führte. Dies ist auf die Methode der Gewinnung der Grundrechte durch den EuGH zurückzuführen, der durch wertende Rechtsvergleichung die EMRK sowie die mitgliedstaatlichen Verfassungen hinzuzog und aus diesen die allgemeinen Rechtsgrundsätze gewann.⁷⁰⁹ Eine tatsächliche Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Qualität des Schutzes, den das *ius cogens* bietet, liegt nach hier vertretener Auffassung nicht vor. Die vom EuG vertretene Analogielösung verdient daher auf Grund fehlender Vergleichbarkeit keine Zustimmung.

Die Entscheidung des EuG in den Rechtssachen Kadi, Al Barakaat und Yusuf wurde oftmals als Bestätigung eines monistischen Verständnisses des Verhältnisses von Völker- und Europarecht gedeutet. So wurde die Rechtsprechungslinie als eine „Einheit mit Primat des Völkerrechts“ aufgefasst.⁷¹⁰ Das Gericht stufte jedoch nicht das Völkerrecht als solches als vorrangig ein, sondern stellte maßgeblich auf die völkerrechtliche Verpflichtung der *Mitgliedstaaten* ab, die ihre nationalen Zuständigkeiten auf die gemeinschaftsrechtliche Ebene übertragen haben. Deren Reichweite und vor allem der souveräne Wille der Mitgliedstaaten bestimmten die Bindung der Gemeinschaft an die Vorgaben der Charta und die Resolutionen des Sicherheitsrats. Diese Bindung betrifft allein das Binnenrechtsverhältnis der Gemeinschaft und wird gerade nicht im Hinblick auf das Außenverhältnis zu den Vereinten Nationen dargestellt. Dies belegt der Vergleich der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache International Fruit Company mit den Entscheidungen des Gerichts zu den Terrorlisten, da gerade die Voraussetzungen ungeprüft blieben, die das Verhältnis zu dritten Staaten (Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bzw. des Sicherheitsrats, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind) und den Vereinten Nationen charakterisierten. Es ist daher davon auszugehen, dass die vom Gericht statuierte Bindung allein auf der Transformationsebene Auswirkungen hat. Die Kategorien

Monismus und Dualismus werden jedoch für Konstellationen verwendet, in denen eine Bindung „nach außen“ besteht.⁷¹¹

Vor allem die Ableitung einer formellen Prüfungskompetenz für die europäischen Gerichte durch die Bejahung einer materiellen Rechtsbindung des Sicherheitsrats kann problematische Auswirkungen in zwei Richtungen haben: Die Verallgemeinerung dieser Argumentation kann zu einer Kollision mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung führen, Art. 5 Abs. 1 S. 1 EU n.F. Wenn alle Völkerrechtssubjekte und deren Organe materiell an das *ius cogens* gebunden sind und dies zu einer formellen Überprüfungskompetenz europäischer Gerichte führt, besteht die Gefahr, dass die Jurisdiktion des Gerichtshofs der Europäischen Union auch auf Bereiche ausgedehnt wird, für die das Primärrecht gerade keine Zuständigkeit begründet. Die Linie des Gerichts kann zu einer Zuständigkeitsexpansion gegen den mitgliedstaatlichen Willen führen. Allerdings sind dabei nur eine begrenzte Anzahl an Konstellationen denkbar: So müsste ein vollständig völkerrechtlich determinierter Umsetzungsakt vorliegen. Dazu käme, dass der Prüfungsmaßstab auf das *ius cogens* beschränkt wäre.

Stärker fällt ins Gewicht, dass diese Argumentation nicht nur eine Prüfungskompetenz des europäischen Gerichts, sondern aller nationalen Gerichte der UN-Mitgliedstaaten begründen könnte. Diese dürften dann Sicherheitsratsresolutionen an dem dehnbaren Begriff des *ius cogens* messen. Die Begründung einer formellen Prüfungskompetenz birgt daher die Gefahr einer erheblichen Verschlechterung der Umsetzungseffizienz auf den jeweiligen Transformationsebenen in sich.⁷¹²

Die betroffenen Grundrechte sind das Recht auf Achtung des Eigentums, die Verletzung der Verteidigungsrechte und schließlich der Anspruch auf eine effektive gerichtliche Kontrolle.⁷¹³ Die Zuordnung dieser Grundrechte zum *Ius-cogens*-Bestand erfolgt recht knapp, u.a. durch den Verweis auf die universellen Menschenrechtsverträge. Das EuG bejaht die Zugehörigkeit dieser Grundrechte zum *ius cogens*.⁷¹⁴ I.E. lehnt das Gericht allerdings die Verletzung von *ius cogens* ab.⁷¹⁵

3. Das Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

Im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens beriefen sich die Kläger auf die Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung gegenüber dem Völkerrecht. Diese Argumentation hatte das Ziel, dass das Gericht die streitigen europäischen Verordnungen anhand des gemeinschaftsrechtlichen Primärrechts überprüfen sollte. Das Gericht wies diese Argumentation jedoch nach der Bejahung einer europarechtlichen Bindung der Gemeinschaft an das Recht der Charta zurück.⁷¹⁶

Demgegenüber nahmen der Rat und die Kommission eine *völkerrechtliche* Verpflichtung der Gemeinschaft gegenüber den Vereinten Nationen „nach außen“ wie in der Rs. *International Fruit Company* an,⁷¹⁷ die diese in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten treffe. Das gelte insbesondere, soweit die umzusetzenden Resolutionen im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen ergangen seien.⁷¹⁸ Im Unterschied zu den Ausführungen des Gerichts, das hingegen eine europarechtliche Verpflichtung „nach innen“ ableitete, waren die Organe der Auffassung, dass die Gemeinschaft selbst den Vereinten Nationen im Außenverhältnis verpflichtet sei. Der Rat folgerte daraus, dass das Gericht allein prüfen dürfe, „ob die Gemeinschaftsorgane bei der Erfüllung der in der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats aufgestellten Verpflichtungen einen offensichtlichen Fehler begangen hätten“⁷¹⁹. Die Kommission schloss „eine gerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit der angefochtenen Verordnung mit den vom Kläger geltend gemachten Rechten“⁷²⁰ sogar vollständig aus.

II. Die Schlussanträge des Generalanwalts

Nachdem der Sanktionsausschuss auf Ebene der Vereinten Nationen beschlossen hatte, den Namen des Herrn Yusuf von der Konsolidierten Liste zu streichen, nahm dieser das eingelegte Rechtsmittel zurück. Daher hat der Präsident des Gerichtshofs am 13. November 2007 beschlossen, den Namen von Ahmed Ali Yusuf aus dem Register des Gerichtshofs zu streichen. Sowohl die Schlussanträge des Generalanwalts *Maduro* als auch das Urteil der Großen Kammer betreffen allein die Rechtsmittel des Herrn Kadi und der Al Barakaat.⁷²¹

In seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al

Barakaat stellte der Generalanwalt mit seinen Aussagen das vom Gericht bestimmte Verhältnis von Völker- und Europarecht in Frage.⁷²² Dabei arbeitete er zunächst die Bedeutung des europäischen Primärrechts mit Verweis auf die Urteile van Gend & Loos und Les Verts heraus.⁷²³ Der Vertrag sei „nicht nur ein Abkommen zwischen Staaten, sondern auch ein Abkommen zwischen den *Völkern* Europas“⁷²⁴. Die daraus resultierende „transnationale Rechtsordnung“ sei zwar völkerrechtlich verwurzelt, dennoch aber als Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft weiterentwickelt.

Trotz der Unterschiede von Völker- und Europarecht bestehe allerdings eine Interaktion zwischen den beiden Rechtsordnungen. Sei die Gemeinschaft völkerrechtlich gebunden, so gelte stets die Vermutung, dass sie diesen Verpflichtungen nachkommen wolle. Ob völkerrechtliche Verpflichtungen rechtlich für die Gemeinschaft wirksam seien, werde jedoch nach der Rechtsauffassung des Generalanwalts durch das Gemeinschaftsrecht entschieden. So argumentierte Generalanwalt *Maduro*, dass in der Rechtsprechung des Gerichtshofs an vielen Stellen die rechtlichen Auswirkungen eines völkerrechtlichen Vertrags verneint worden seien, wenn dieser gegen Vorschriften des Primärrechts verstoße.⁷²⁵ Aus diesen Argumenten schloss er, dass sich das Völkerrecht am Maßstab des europäischen Primärrechts messen lassen müsse.

Er stellte sodann die Frage, ob den Sicherheitsratsresolutionen dennoch ein „überkonstitutionelle[r] Rang“⁷²⁶, also ein Rang noch über dem europäischen Primärrecht zukomme. Dazu führte er das Urteil Bosphorus an. Dabei deutete der Generalanwalt das Urteil als Beleg dafür, dass die Gemeinschaft nicht den Vorgaben der Vereinten Nationen unterworfen sei.

Großbritannien argumentierte, dass sich aus Art. 307 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 EG (nunmehr Art. 351 AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 E n.F.) eine Pflicht der Gemeinschaft ableiten lasse, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Resolutionen nicht zu behindern. In dem vorliegenden Rechtsstreit konkretisiere sich die Pflicht dahingehend, die richterliche Kontrolle über das völkerrechtlich determinierte Gemeinschaftsrecht unausgeübt zu lassen. Allerdings, so Generalanwalt *Maduro*, ermächtige Art. 307 Abs. 1 EG nicht zur Abkehr wesentlicher Verfassungsprinzipien wie etwa der Menschenrechte. Um dies zu begründen, verwies er auf die Art. 6 und 49

EU a.F.⁷²⁷ sowie die Rechtsprechung des EuGH in den Urteilen *Les Verts*⁷²⁸ und *Schmidberger*, in denen dem Schutz der Grundrechte maßgebliche Bedeutung zugemessen wurde.⁷²⁹

Auch die Argumentation hinsichtlich des eingeschränkten judikativen Prüfungsmaßstabs auf Grund des Vorliegens einer „politischen Frage“⁷³⁰ wies Generalanwalt *Maduro* zurück. So sei gerade dann, wenn die internationale Sicherheit und der Frieden als bedroht beurteilt würden, die Gefahr am größten, dass Individualrechte eingeschränkt würden. Daher bedürfe es *gerade dann* einer juristischen Überprüfung. Dass diese Entscheidung wiederum Auswirkungen auf die einheitliche Umsetzung des Sanktionsregimes haben werde, nahm der Generalanwalt mit einem Verweis auf den fehlenden Rechtsschutz auf internationaler Ebene in Kauf. Zudem beschränkten sich die Rechtswirkungen der Entscheidung auf den Rechtskreis der Europäischen Union. Da keine weitere Begründung vorgetragen wurde, die zu einem überkonstitutionellen Vorrang der Resolutionen des Sicherheitsrats führen könnte, nahm *Maduro* an, dass die Vorinstanz einen Rechtsfehler begangen habe.

Wie zuvor schon das Gericht⁷³¹ verwies der Generalanwalt auf den Verfassungscharakter des Primärrechts, dieses stehe grundsätzlich über den völkerrechtlichen Verpflichtungen.⁷³² Generalanwalt *Maduro* kam nach der Analyse des Primärrechts zu dem Schluss, dass sich aus dem Vertrag selbst weder Kollisionsregeln zu Gunsten des Völkerrechts noch eine Normenhierarchie mit völkerrechtlichen Resolutionen an der Spitze ableiten ließen. Das Völkerrecht könne die europäische Rechtsordnung nur „unter den durch die Verfassungsgrundsätze der Gemeinschaft aufgestellten Voraussetzungen durchdringen“⁷³³. Auf die Argumentation des Gerichts, es werde eine Verpflichtung der Gemeinschaft hinsichtlich der Charta begründet, den Resolutionen innergemeinschaftliche, vollumfängliche Geltung zu verleihen, geht er hingegen inhaltlich nicht ein.⁷³⁴ Der Generalanwalt empfiehlt eine Prüfung des Sachverhalts am Maßstab der europäischen Grundrechte.⁷³⁵

III. Das Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat

Im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens wurde der Konflikt zwischen europäischem Primärrecht in Form der allgemeinen Rechtsgrundsätze und dem völkerrechtlichen Sekundärrecht neu bewertet.⁷³⁶ Das Verfahren wurde an die Große Kammer des Gerichtshofs verwiesen. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn „die Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache“ dies erfordern, vormals Art. 44 § 3 Abs. 1 der Verfahrensordnung des EuGH (nunmehr Art. 60 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes).⁷³⁷

Wie zuvor bereits das Gericht und der Generalanwalt betonte auch der EuGH, dass es sich bei den Primärverträgen um die „Verfassungsurkunde der Gemeinschaft“⁷³⁸ handle. Es sei ein umfassendes System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen worden, welches dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Organe zuweise. Diese in Art. 220 EG (nunmehr Art. 19 EU n.F.) festgelegte Zuständigkeit könne nicht durch internationale Übereinkommen – auch nicht durch die SVN – modifiziert werden. Bei dieser primärrechtlichen Vorgabe handle es sich um „eine Zuständigkeit, die der Gerichtshof im Übrigen bereits zu den Grundlagen der Gemeinschaft selbst gezählt hat“⁷³⁹. Anders als das EuG beschränkte der EuGH seinen judikativen Kontrollanspruch nicht, denn Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung sei gerade nicht die völkerrechtliche Resolution, sondern das *gemeinschaftsrechtliche* Sekundärrecht. Eine Kompetenz zur Überprüfung des vom Sicherheitsrat gesetzten Rechts habe der EuGH auf Grund der klaren Vorgaben des Art. 220 EG a.F. nicht inne, daher könne auf diese Weise auch ein vermeintlich absoluter Vorrang der Resolutionen nicht in Frage gestellt werden.⁷⁴⁰

Dass das europäische Recht einen materiellen Urheber auf einer anderen rechtlichen Ebene hatte, wurde vom Gerichtshof bei der Begründung der eigenen Prüfungskompetenz bzgl. des Untersuchungsgegenstands nicht thematisiert. Mit der Ablehnung einer Beschränkung der Rechtskontrolle allein auf Rechtsakte mit europäischer Urheberschaft widersprach der EuGH den Aussagen der Kommission, die annahm, dass „es dem Gemeinschaftsrichter *grundsätzlich* verwehrt sei, die Gültigkeit einer Resolution des Sicherheitsrats im Licht der Ziele und Grundsätze der UN-Charta zu prüfen“⁷⁴¹. Allein im Falle schwerer und offensichtlicher

Menschenrechtsverletzungen könne eine Ausnahme bestehen.

Trotz dieser verengten Perspektive – dem Ausblenden der eigentlichen Urheberschaft für die Bestimmung des Prüfungsgegenstands – nahm die Große Kammer eine Bestimmung des Verhältnisses der beiden Rechtssysteme EU-Recht und Recht der Vereinten Nationen zueinander vor. Maßgeblich für die Beurteilung war das Europarecht. Der EuGH verwies zunächst darauf, dass „die Befugnisse der Gemeinschaft unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben sind“ und „die in den Art. 177 EG und 181 EG vorgesehenen Befugnisse der Gemeinschaft auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung unter Beachtung der im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen gegebenen Zusagen ausgeübt werden müssen“⁷⁴². Werde die Gemeinschaft im Rahmen der Art. 60, 301, 308 EG tätig, so müsse sie die Rolle des Sicherheitsrats anerkennen, dem für die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit die Hauptverantwortung zugewiesen ist. Daher seien Wortlaut und Ziele der Sicherheitsratsresolutionen zu berücksichtigen.⁷⁴³ Ein etwaiger bedingungsloser Vorrang der UN-Resolutionen könne sich jedoch ausschließlich aus dem Europarecht ergeben. Die Art. 297, 307 EG erlaubten zwar punktuelle Abweichungen der Mitgliedstaaten vom europäischen Primär- und Sekundärrecht, jedoch sei eine Abweichung von solchem materiellen Gewicht nicht erfasst. Abweichungen von den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten könnten über diese Normen daher nicht begründet werden.⁷⁴⁴ Selbst dann, wenn die Charta im Rahmen des Art. 300 Abs. 7 EG verbindlich sei, stehe sie im Rang nicht über diesen Grundsätzen, dies belege die Kompetenz des EuGH im Rahmen des Abs. 6.⁷⁴⁵

Sodann nahm der EuGH eine Prüfung am Maßstab der europäischen Grundrechte vor. Dabei hat er den Begriff des „integralen Bestandteils“⁷⁴⁶ im Rahmen dieses Urteils gerade nicht gebraucht, um – wie bisher – das Verhältnis des Völkerrechts zu dem Gemeinschaftsrecht zu bewerten, sondern um den Stellenwert der Grundrechte zu beschreiben.⁷⁴⁷ Der Gerichtshof prüfte eine Verletzung der Verteidigungsrechte, insbesondere des Anspruchs auf rechtliches Gehör und des Rechts auf effektive

gerichtliche Kontrolle. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz sei ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der sich aus Art. 6 und 13 EMRK ergebe und zudem Art. 47 GRCh zu entnehmen sei. Die Erfüllung dieser richterlichen Pflicht sei jedoch nur möglich, soweit ein Rechtsakt, der in die Grundrechte eines Individuums eingreife, mit einer Begründung versehen werde. Daher stelle die Begründung des belastenden Rechtsakts eine Voraussetzung für den Rechtsschutz dar. Sie müsse so bald wie möglich an den Betroffenen erfolgen. Im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne solle diese jedoch nicht im Vorfeld der Listung erfolgen, da sonst der „Überraschungseffekt“⁷⁴⁸ verloren ginge. Auch eine Anhörung sei im Vorfeld der Listung nicht erforderlich. Im Hinblick auf die Verteidigungsrechte der Mitteilung und Anhörung seien zwingende Gründe vorstellbar, die diese entbehrlich machten. Der Rechtsschutz durch den Gemeinschaftsrichter könne auf diese Weise jedoch nicht ausgehebelt werden. Derartige Sicherheitsbelange dürften nicht zu einem Automatismus führen, der dem Einzelnen einen effektiven Rechtsschutz vorenthalte.

Da weder die europäischen Rechtsakte die Verteidigungsrechte vorsähen noch diese tatsächlich verwirklicht würden, sei insoweit eine Rechtsverletzung gegeben. Der EuGH hält eine Heilung dieser Rechtsverletzung zwar grundsätzlich für möglich, verneint sie jedoch in den vorliegenden Rechtssachen. Mangels Begründung für die Listung gebe es für eine effektive richterliche Kontrolle auch keinen Anknüpfungspunkt. Daher sah der Gerichtshof das Recht auf effektiven Rechtsschutz wie auch die Verteidigungsrechte der Betroffenen als verletzt an.

Gleiches gelte für eine Verletzung des Eigentumsrechts. Auch dieses stelle einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar, der jedoch nicht uneingeschränkt gelte. Der Umfang des Rechts bestimme sich insbesondere durch Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK. Unter Abwägung des Allgemein- und des Individualinteresses unter Beachtung eines weiten Beurteilungsspielraums der Gemeinschaftsorgane kam der EuGH zu dem Ergebnis, dass das Einfrieren von Geldern des Einzelnen zur Bekämpfung des Terrorismus grundsätzlich zulässig sein könne. So habe der Betroffene ein Initiativrecht im Hinblick auf das De-Listing und die Resolution 1452 (2002) sehe zudem Ausnahmen aus humanitären

Erwägungen vor. Im Falle des Herrn Kadi seien jedoch Verfahrensgarantien nicht eingehalten worden. Durch die streitige Verordnung werde keine Institution oder Stelle vorgesehen, an die Herr Kadi sich wenden könne. Dies führe im Ergebnis zu einer Verletzung des Eigentumsrechts. Eine Begründung für die Verknüpfung von der Verletzung von Verfahrensrechten mit der materiellen Rechtsverletzung böten Umfang und Dauer der Maßnahme. Das Einfrieren der Gelder gelte umfassend und sei seit dem 20. Oktober 2001, z.Zt. des Urteils sieben Jahre, auf ihn anwendbar.⁷⁴⁹

Im Zuge der Grundrechtsprüfung kam es zu einer irritierenden Vermengung der verschiedenen Rechtsebenen. Denn der Gerichtshof verengte den richterlichen Fokus auf die Ebene der Europäischen Union für die Frage seiner Zuständigkeit („Ob“ des Rechtsschutzes), um dann im Rahmen der Grundrechtsprüfung („Wie“ des Rechtsschutzes) gleichwohl auf die weitere Stufe der Rechtskaskade zu blicken.⁷⁵⁰ So wurde auf den materiellen Urheber des Rechts an mehreren Stellen Bezug genommen: Im Rahmen der Rechtfertigung einer unterbliebenen Anhörung oder Mitteilung verwies der EuGH auf „zwingende Gründe der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen“⁷⁵¹. Gleiches galt für die Rechtfertigung besonders erheblicher Eingriffe in das Eigentum.⁷⁵² Es kam sodann bei der Grundrechtsprüfung, anders als im Zuge der Begründung der Zuständigkeit, nicht zu einer vollständigen Isolation des europäischen Rechtsraums. Im Rahmen der grundrechtlichen Bewertung wurden die Resolutionen und die damit verfolgten Ziele hinzugezogen.⁷⁵³

Im Ergebnis erklärte der EuGH zwar die Verordnung 881/2002 des Rats für nichtig, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat International Foundation betraf. Die Wirkung dieser Verordnung wurde gleichwohl für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten aufrechterhalten. Dies bot den Unionsorganen die Chance, etwaige Fehler zu heilen und Verfahrensschritte nachzuholen, während die Rechtswirkungen dennoch zu Lasten der Kläger aufrecht erhalten wurden.

B. Die „Verfassungssemantik“⁷⁵⁴ des EuGH

In der Entscheidung zu den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat

hat der EuGH das Verfassungsargument verwendet. Auf dieses ist schon in früheren Entscheidungen mehrfach Bezug genommen worden. Um die Bedeutung dieser besonderen Argumentationsfigur herauszuarbeiten, soll nachfolgend der Gebrauch dieser besonderen Semantik betrachtet werden.

V.a. der Generalanwalt *Maurice Lagrange* qualifizierte die Gründungsverträge schon früh als „Charta der Gemeinschaft“⁷⁵⁵ bzw. konstatierte, dass „der Vertrag von Rom [...] gewiß zum Teil den Charakter einer echten Verfassung der Gemeinschaft“⁷⁵⁶ habe.⁷⁵⁷ Auch der Gerichtshof verweigerte in dem Gutachten 1/76 eine „Modifizierung der inneren Verfassung“⁷⁵⁸.

Zudem wurde der Verfassungsbegriff in der Rechtssache *Les Verts* verwendet. Inhaltlich ging es um die erweiternde Auslegung des Art. 173 EWG-Vertrag, der nach seinem Wortlaut Handlungen des Parlaments als anfechtbare Handlungen ausschloss. In seinem Urteil weitete der Gerichtshof die begrenzten geschriebenen Kompetenzen zur Überprüfung von Akten des Europäischen Parlaments dennoch unter Bezugnahme auf das Verfassungsargument aus und verfolgte damit eine „ganzheitliche“⁷⁵⁹ Betrachtung. Die Verwendung des Verfassungsbegriffs – *Anne Peters* spricht von einem „richterlichen Schachzug“⁷⁶⁰ – diente in diesem Verfahren der Ausweitung einer internen Prüfungskompetenz. Der Gerichtshof führte dazu aus, dass „die Europäische [...] Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen in Einklang mit der *Verfassungsurkunde* der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“⁷⁶¹.

In der französischen Fassung des Urteils wird der Begriff „Verfassungsurkunde“ mit „charte constitutionnelle de base qu’est le traité“⁷⁶² übersetzt. *Christoph Möllers* bemerkt dazu, dass auch die französische Staatsordnung, die anlässlich der Thronbesteigung Ludwig XVIII. am 4. Juni 1814 auf Grundlage der königlichen Macht erlassen wurde und damit in einem Gegensatz zu den Verfassungen der französischen Revolution stand, als „charte constitutionnelle“ bezeichnet wurde.⁷⁶³ Der adjektivische Zusatz zu dem Begriff „charte“, der für sich allein als „Verfassung“ übersetzt werden könne, lasse nach der Einordnung in diesen historischen Kontext zumindest die Deutung zu, dass es sich

nach Auffassung des EuGH nicht um eine Verfassung handele, sondern um eine (Vor-) Stufe eines Verfassungsprozesses, ein „Minus zur Verfassung“⁷⁶⁴, oder aber zumindest ein Aliud.

In seinem Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Abkommens über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums mit dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erschien v.a. der in diesem Abkommen vorgesehene gerichtliche Kontrollmechanismus, der neben der Judikatur des EuGH bestehen sollte, problematisch. Dieser Mechanismus hätte dessen Auslegungshoheit zumindest beeinträchtigt.⁷⁶⁵ Auch hier verwies der EuGH auf das Vorliegen der Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft („la charte constitutionnelle d'une communauté de droit“)⁷⁶⁶ in Gestalt des EWG-Vertrages, um die eigenen Kompetenzen hinsichtlich der Letztauslegungs- und Letztentscheidungsbefugnis zu sichern.⁷⁶⁷ In diesem Gutachten betonte der Gerichtshof die Besonderheiten des EWG-Vertrags im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Systemen: Diese liegen darin, dass „die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind [...]. Die wesentlichen Merkmale der so verfaßten Rechtsordnung der Gemeinschaft sind ihr Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die unmittelbare Wirkung zahlreicher für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen.“⁷⁶⁸ Die drei vom Gerichtshof benannten Besonderheiten des Gemeinschafts- nunmehr Unionsrechts – der Bürger als Rechtssubjekt, der Vorrang und die unmittelbare Wirkung – führen zu einer Abgrenzung vom sonstigen Völkerrecht. So haben die europäischen Verträge nicht nur die Staaten, sondern auch das Individuum als Bezugspunkt. Ihnen wohnt eine „strukturelle Duplizität“⁷⁶⁹ inne. Obgleich die genannten Besonderheiten nicht ausdrücklich in dem Text der Gründungsverträge angelegt sind, sondern durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelt wurden,⁷⁷⁰ qualifizierte der EuGH gerade diese Attribute der Rechtsordnung als Begründung für den Verfassungsanspruch hinsichtlich des Primärrechts. Diese besonderen Eigenschaften „heben die Gemeinschaft aus dem Kreis der anderen internationalen Organisationen heraus“⁷⁷¹.

In seinem Gutachten zum Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK gebrauchte

der Gerichtshof ebenfalls die Verfassungsterminologie.⁷⁷² In diesem Fall ging es um die Konkurrenz zweier Judikativsysteme im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz. Im Falle des Beitritts der Gemeinschaft zu dem EMRK-System hätte dies eine Unterwerfung des EuGH unter die Judikatur des EGMR bedeuten können.⁷⁷³ Auf diese Weise bekräftigte der EuGH seinen Ausschließlichkeitsanspruch im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle.⁷⁷⁴ In diesem EMRK-Gutachten entstand die „verfassungsrechtliche Dimension“⁷⁷⁵ der Fragestellung deshalb, weil sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten hinsichtlich eines völkerrechtlichen Systems mit eigenem institutionellen Rahmen und materiellen Vorgaben öffnen und anpassen müssten. Das System des Grundrechtsschutzes könne durch die Annahme der EMRK-Vorgaben erheblich modifiziert werden. Daraus lässt sich folgern, dass aus dem Verfassungsbegriff des EuGH eine gewisse Statik im Hinblick auf den gewährten Grundrechtsschutz – seine inhaltlichen Vorgaben und die Art der Durchsetzung im gerichtlichen Verfahren – folgt. Eine Verschiebung erfordere in jedem Fall eine Änderung des Primärrechts. Der EuGH bezeichnet dies im Rahmen des EMRK-Gutachtens jedoch als *Vertrags-* und gerade nicht als *Verfassungsänderung*.⁷⁷⁶

Die statuierte Unbeweglichkeit einzelner Bereiche des Primärrechts, die nur im Rahmen einer förmlichen Vertragsänderung verschoben werden können, ist dabei auch Ausdruck des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung. Eine Änderung des Primärrechts durch das Zusammenspiel der europäischen Organe und der Mitgliedstaaten war vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon u.a. im Rahmen von Art. 48 EU a.F. zulässig.⁷⁷⁷ Daneben ermöglichte Art. 308 EG (nunmehr Art. 352 AEUV), die sog. „Flexibilitätsklausel“, eine im Primärrecht nicht vorgesehene Kompetenzerweiterung ohne förmliches Verfahren. Der konstitutionelle Bereich markiert dabei nach der Rechtsprechung des EuGH die äußerste Grenze zwischen der „dynamischen Integration“⁷⁷⁸, die Art. 308 EG (nunmehr Art. 351 AEUV) ermöglicht, und einer formellen Vertragsänderung.

Ein weiterer wichtiger Verfassungsaspekt ist die Autonomie des Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts. Für die Kategorisierung der europäischen Rechtsordnung als Verfassung wird das Bestehen einer autonomen

Rechtsordnung als notwendige Vorvoraussetzung erachtet.⁷⁷⁹ In der Rechtssache van Gend & Loos wurde zunächst noch der völkerrechtliche Ursprung der Gründungsverträge betont, es handele sich um eine „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“⁷⁸⁰. In einer kurz darauf ergangenen Leitentscheidung entfiel der Zusatz „des Völkerrechts“ bereits und es wurde ein Anspruch auf eine „eigene Rechtsordnung“⁷⁸¹ erhoben bzw. ein Anspruch darauf, dass der Gründungsvertrag eine „autonome Rechtsquelle“⁷⁸² sei.⁷⁸³ In den Verfahren, in denen der Autonomieaspekt bedeutsam war, ging es darum, ob die Mitgliedstaaten über die Stellung des europäischen Rechts in einer Hierarchie und in der Folge über dessen unmittelbare Anwendbarkeit gegenüber dem Bürger als Rechtsbezugssubjekt disponieren dürfen. Der Anspruch auf Autonomie führt zu dem, dass den Mitgliedstaaten die Zugriffsbefugnis verwehrt ist, zum anderen wurde auf diese Weise die Andersartigkeit des Gemeinschaftsrechts im Verhältnis zum Völkerrecht betont. Die Mitgliedstaaten können nicht durch die Anwendung der lex posterior-Regelung oder eines dualistischen Umsetzungsmechanismus die effektive und einheitliche Anwendung des Europarechts durch die Einstufung als „völkerrechtliches Subsystem“⁷⁸⁴ verhindern.⁷⁸⁵

Auch im Rahmen des Verfahrens Kadi/Al Barakaat verwiesen der Gerichtshof und der Generalanwalt auf die interne und autonome Rechtsordnung der Gemeinschaft, eine „transnationale“⁷⁸⁶ Rechtsordnung, die eine europäische Verfassungsordnung darstelle. In diesem abgegrenzten System könne die Zuständigkeit des Gerichtshofs aus Art. 220 Abs. 1 EG (nunmehr Art. 19 Abs. 1 S. 2 EU n.F.) nicht bestritten werden.⁷⁸⁷

Anders als in der Rechtssache Les Verts, wo es ausschließlich um eine Kompetenzbegründung zu Gunsten des EuGH nach innen ging, verwendete der Gerichtshof den Verfassungsbegriff in dem Verfahren Kadi/Al Barakaat und den Gutachten zu dem EWR bzw. EMRK-Beitritt auch dazu, das System der Europäischen Union nach außen – von anderen völkerrechtlichen Verträgen und deren Vorgaben – abzugrenzen. In dem Urteil in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat wurde der verfassungsrechtliche Acquis deutlicher aufgeschlüsselt. Es heißt dort:

„Aus alledem folgt, dass die Verpflichtungen aufgrund einer

internationalen Übereinkunft nicht die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags beeinträchtigen können, zu denen auch der Grundsatz zählt, dass alle Handlungen der Gemeinschaft die Menschenrechte achten müssen, da die Achtung dieser Rechte eine Voraussetzung für ihre Rechtmäßigkeit ist, die der Gerichtshof im Rahmen des umfassenden Systems von Rechtsbehelfen, das dieser Vertrag schafft, überprüfen muss.“⁷⁸⁸

Von diesen „Verfassungsgrundsätzen“⁷⁸⁹ der Union, die nach der Auffassung des Gerichtshofs u.a. in Art. 6 Abs. 1 EU a.F. (nunmehr modifiziert Art. 2 S. 1 EU n.F.) konkretisiert werden,⁷⁹⁰ soll ein Abweichen bei der Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben nur schwer oder gar nicht möglich sein.⁷⁹¹ Die herausragende Bedeutung dieser Grundsätze wurde überdies bereits in den Schlussanträgen des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat betont. Dieser fragte danach, ob der Art. 307 EG (nunmehr Art. 351 AEUV) eine Sonderstellung *dieser Größenordnung* im europäischen Verfassungsrahmen einnehme, und implizierte damit zumindest verschiedene Abstufungen im europäischen Primärrecht.⁷⁹² Er verneinte die Frage, ob die Resolutionen des Sicherheitsrats suprakonstitutionelles Recht statuierten.⁷⁹³

Armin von Bogdandy weist darauf hin, dass der Begriff des „Verfassungsgrundsatzes“ bisher in erster Linie im Zusammenhang mit den mitgliedstaatlichen Verfassungen gebraucht wurde.⁷⁹⁴ Urteile des Gerichtshofs oder Schlussanträge haben nur sehr vereinzelt Normen des Gemeinschaftsrechts als „eine allgemeine Bestimmung von verfassungsmässiger Bedeutung“⁷⁹⁵, häufiger lediglich als „Grundprinzipien“⁷⁹⁶ bezeichnet. Vor diesem Hintergrund stellen die verfassungsrechtliche Semantik in Verbindung mit den Grundsätzen des Art. 6 Abs. 1 EU a.F. und dem „Konzept der Rechtsgemeinschaft“⁷⁹⁷ die innovativen Elemente des Urteils dar.⁷⁹⁸

Die Bedeutungs Offenheit der Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EU a.F., deren Mangel an Präzision und dem damit einhergehenden Fehlen konkreter Vorgaben für die Mitgliedstaaten wurden jedoch vielfach beanstandet. Das weite Auslegungsspektrum könne unter Umständen zu einer Bedeutungsleere führen.⁷⁹⁹ Trotz der Kritik an der problematischen Inhaltsbestimmung handelt es sich bei Art. 6 Abs. 1 EU a.F. (nunmehr Art.

2 S. 1 EU n.F.) gleichwohl um die zentrale Bestimmung für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Dies wird durch Art. 49 EU a.F. (nunmehr Art. 49 EU n.F.) deutlich, der die Achtung der Grundsätze des Art. 6 EU a.F. zur Beitrittsvoraussetzung macht. Zudem gewährt Art. 7 EU a.F. (nunmehr Art. 7 EU n.F.) eine Sanktionskompetenz, falls die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von in Art. 6 Abs. 1 EU a.F. genannten Grundsätzen droht.⁸⁰⁰ In den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 EU a.F.⁸⁰¹ erblickten daher viele Autoren schon vor dem Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat den „materiellen Verfassungskern“⁸⁰² der Gemeinschaftsrechtsordnung.⁸⁰³

Ein Vergleich der beiden Entscheidungen der Instanzen in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat und Yusuf lässt den folgenden Schluss zu: Die Entscheidung des EuG bildete die Konzeption des *Staatenverbunds*⁸⁰⁴ ab. Das Gericht nahm an, dass die Vorgaben des Verbunds der Rechtmäßigkeit der Verordnungen nicht entgegenstehen. Aus der Perspektive eines *Staatenverbundes*, in dem die Union in erster Linie die völkerrechtlichen Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten achtet, kann es zu einer Hierarchisierung der Rechtsebenen kommen, die *Christoph Möllers* als „Konstitutionalisierung der Charta der Vereinten Nationen“⁸⁰⁵ bezeichnet, wodurch das Gericht zum „Akteur im Konstitutionalisierungsprozess“⁸⁰⁶ wird.⁸⁰⁷

Die Rechtsmittelentscheidung des EuGH dagegen stellte maßgeblich auf den Gedanken des europäischen *Verfassungsverbunds* ab. Der von *Ingolf Pernice* geprägte Begriff als Gegenkonzept zum *Staatenverbund* „kennzeichnet [zunächst] die materielle Einheit von Gemeinschafts- und innerstaatlichem Verfassungsrecht“⁸⁰⁸. Er rückt dabei das Individuum und dessen Verhältnis zum Recht stärker in den Mittelpunkt.⁸⁰⁹ Dieser Verbund ist nach innen eng verwoben und steht in einem Verhältnis der Wechselseitigkeit. Der Begriff kann aber auch hinsichtlich der Kadi-Judikatur eingesetzt werden. So ist maßgeblich, dass die Union als Garant für die Einhaltung bestimmter autonomer europäischer Verfassungsgrundsätze innerhalb des mitgliedstaatlichen Verbunds fungiert. Das Urteil hat Auswirkungen innerhalb des Verfassungsverbunds. Der EuGH benennt erstens die Verfassungsgrundsätze der Union – Freiheit, Demokratie, Achtung der

Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit verfasst in einer Rechtsgemeinschaft – als zentrale Grundsätze. Die Kadi-Judikatur markiert zweitens eine deutliche Abgrenzung des Verbunds nach außen. Die Resolutionen des Sicherheitsrats können die europäische „Verfassungsfestung“ nicht durchdringen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Bezugnahme des EuGH auf den Begriff der Verfassung zunächst die Kompetenzerweiterung des Gerichtshofs im Binnenraum und die Gewinnung eines – von den *Mitgliedstaaten* – autonomen Status betraf. In einer zweiten Phase wurden die Kompetenzen des Gerichtshofs zur Rechtsfortbildung im Hinblick auf die Erforderlichkeit des Vertragsänderungsverfahrens abgegrenzt und eingeschränkt. Gleichzeitig diente das Konzept dem Erhalt der Letztentscheidungshoheit des EuGH und der Unterscheidung des Gemeinschaftsrechts von anderen völkerrechtlichen Verträgen. In den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat wurden in der dritten Phase die Grundprinzipien der Rechtsgemeinschaft in die Position von „Verfassungsgrundsätzen“ gehoben und damit ein erfassbarer materieller Gehalt der europäischen Verfassung abgebildet. Das Verfassungskonzept sichert dem Gerichtshof daher insgesamt eine Wächterstellung hinsichtlich der „inneren und äußeren“ Grenzen des Europarechts zu.

C. Der Inhalt und die Folgen der „verfassungsrechtlichen Garantie“ – Zur „Lehre von den Verfassungsgrundsätzen“⁸¹⁰

Das Aufstellen von verfassungsrechtlichen Garantien bzw. von verfassungsrechtlichen Grundsätzen durch die Kadi-Entscheidung bedarf einer weiteren Untersuchung.⁸¹¹ Im Rahmen des letzten Abschnitts stand v.a. die Abgrenzung des autonomen europäischen Rechtsraums von anderen völkerrechtlichen Rechtsgebieten im Vordergrund, da sich diese Funktion deutlich im Rahmen der Entscheidung abbildete. Nachfolgend soll der materielle Gehalt der Lehre von den Verfassungsprinzipien und deren Auswirkungen im Mehrebenensystem untersucht werden.

I. Begriffsbestimmung: Prinzipien, Grundsätze und Werte

Zunächst gilt es, die Begriffe, die im Rahmen der „Verfassungssemantik“⁸¹² des Gerichtshofs genutzt werden, zu bestimmen.

Die deutsche Formulierung der „Verfassungsgrundsätze“ wird im Verfahren Kadi/Al Barakaat in der französischen Urteilsinterpretation als „principes constitutionnels“, in der englischen als „constitutional principles“ gebraucht. Die Begriffe „principes, principes“ des französischen und englischen Primärrechts werden in der deutschen Vertragsversion einerseits als „Grundsätze“ andererseits als „Prinzipien“ ohne Veränderung des Bedeutungsinhalts gebraucht, so dass nachfolgend von einem Bedeutungsgleichlauf der Begriffe „Verfassungsgrundsätze“ und „Verfassungsprinzipien“ ausgegangen wird.⁸¹³

Die Kategorisierung als Verfassungsgrundsätze kann nur im Hinblick auf einige wenige, herausragende Normen erfolgen. Im Zentrum dieser Betrachtung steht Art. 6 Abs. 1 EU a.F. Diese Norm enthielt das Bekenntnis zu vier elementaren „Grundsätzen“, die vom EuGH in den Status von *Verfassungsgrundsätzen* erhoben wurden. Art. 6 Abs. 1 EU a.F. lautete vor Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags:

„Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

Art. 2 S. 1 EU n.F.⁸¹⁴ lautet nunmehr:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“

Seit der Amsterdamer Vertragsrevision werden die Grundsätze bzw. in der Lissabonner Terminologie Werte⁸¹⁵ (engl.: „values“, franz.: valeurs“), auf denen die Union „beruht“ (a.F.) bzw. sich „gründet“ (n.F.), im Primärrecht festgeschrieben.⁸¹⁶ Die Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EU a.F. wurden ersetzt und in der Lissabonner Fassung um zwei Werte ergänzt. Diese Vorgaben stellen nicht nur rechtliche Grenzlinien dar, sondern sie verkörpern ein Fundament, das den Ausgangspunkt allen weiteren

Handelns der Union bildet. Diese Bedeutung wird nicht dadurch gemindert, dass der Vertrag von Lissabon den Begriff der Grundsätze durch den der Werte ersetzt hat.

Es trifft zu, dass die Begriffe in ihrer Bedeutung zu unterscheiden sind: Werte enthalten eine Aussage, was „definitiv das Beste ist“⁸¹⁷, jedoch enthalten sie in Abgrenzung zu Prinzipien kein Sollensgebot.⁸¹⁸ Im Rahmen des deutschen Konstitutionalisierungsprozesses in den Jahren der Weimarer Republik und erneut nach 1949 prägte ebenfalls die Wertekategorie den staatsrechtlichen Diskurs. Dies wurde im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen und bestätigt.⁸¹⁹ Sie geriet jedoch zunehmend in die Kritik. Die „Inthronisierung“⁸²⁰ des Wertbegriffs und die Interpretation der Verfassungsordnung als Wertordnung wurden vielfach als Verlust von Rationalität und wissenschaftlichem Niveau eingestuft.⁸²¹

Die Umbenennung, die der Vertrag von Lissabon und zuvor der Verfassungsvertrag vornahmen, scheint eine Unterscheidung im Hinblick auf den rechtlichen Gehalt jedoch gerade nicht abzubilden.⁸²² Denn obwohl die Bezeichnung als Wert grundsätzlich unverbindliche ethische⁸²³ Leitsätze umschreibt, sind an die Vorgaben des Art. 2 S. 1 EU n.F. weiterhin Rechtsfolgen – u.a. für den Beitritt zur Europäischen Union oder die Einschränkung von Mitgliedschaftsrechten⁸²⁴ – gekoppelt, die den Vorwurf der Unverbindlichkeit und der Abschwächung entkräften.

Dies bestätigen auch die Erläuterungen des Konvents zu dem Art. I-2 des Verfassungsvertrags, mit dem Art. 2 EU n.F. identisch ist. So heißt es in den Unterlagen des Konvents:

„Zum einen muss es sich um grundlegende Werte handeln, die das Wesen einer friedlichen Gesellschaft ausmachen, in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen; zum anderen müssen sie einen eindeutigen und unstrittigen grundlegenden rechtlichen Gehalt haben, damit die Mitgliedstaaten erkennen können, welche sanktionsbewehrten Verpflichtungen ihnen aus diesen Werten erwachsen.“⁸²⁵

Diese Aussage belegt, dass mit der Umbenennung nicht intendiert wurde, den Gehalt der Norm rechtlich zu entwerten und der juristischen Bedeutungslosigkeit zuzuführen. *Christian Calliess* nimmt in diesem

Sinne an, dass die Bezeichnung als Wert einer inhaltsbezogenen Betrachtung geschuldet ist, aber nicht die rechtliche Qualität der Norm bestimmt.⁸²⁶

Dass von den Werten weiterhin Rechtsfolgen ausgehen, die zuvor den Grundsätzen zuzuordnen waren, bestätigt zudem auch die synonyme Verwendung der Begriffe im Rahmen des Primärrechts. Die aufgeführten Inhalte des Art. 2 S. 1 EU n.F. werden nicht durchgängig als „Werte“ bezeichnet: Der Abschnitt über die europäische Ausgestaltung der Demokratie, die einen Wert im Sinne des Art. 2 S. 1 EU n.F. darstellt, wurde „Bestimmungen über die demokratischen *Grundsätze*“⁸²⁷ genannt. Auch in der Präambel der Grundrechte-Charta wird von den „*Grundsätzen* der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“⁸²⁸ gesprochen, wohingegen u.a. die Würde des Menschen als *Wert* bezeichnet wird. In der Präambel des EU-Vertrages in der Lissabonner Fassung werden die Begriffe ebenfalls synonym verwendet. So werden Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte, gleichzeitig aber auch als Grundsätze benannt.⁸²⁹ Auch Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EU n.F. spricht von den Grundsätzen, nennt aber u.a. die Garantien des Art. 2 S. 1 EU n.F.

Von einem Gleichlauf des rechtlichen Gehalts und der Bedeutung der Begriffe „Prinzip“, „Grundsatz“ und „Wert“ für die Interpretation des europäischen Rechts und der Rechtsprechung wird daher nachfolgend ausgegangen.⁸³⁰ Thilo Rensmann betont, dass die veränderte Terminologie von den spröden Grundsätzen hin zu den schillernden Werten v.a. die mit dem Wertebegriff verbundenen „positiven Konnotationen des Wertvollen und des Guten“ vermitteln soll.⁸³¹

Diese Werte des Art. 2 S. 1 EU n.F. sind als Prinzipien im Sinne der von Robert Alexy entwickelten Lehre zu verstehen. Auch ihnen fehlt ein ausdrücklicher und absoluter Gehalt, sie haben jedoch gleichwohl allgemeine Bedeutung für die gesamte Rechtsordnung. Ihre konkrete Reichweite kann allerdings erst durch eine Wechselbeziehung zu anderen Prinzipien, z.B. dem Achtungsprinzip im Hinblick auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, bestimmt werden.

II. Zuständigkeit des Gerichtshofs

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war Art. 6 Abs. 1 EU a.F. im Teil über die „Gemeinsamen Bestimmungen“ platziert. Die Verfassungsgrundsätze des ersten Absatzes waren in erster Linie im Rahmen des Beitritts- und Sanktionsverfahrens, also mehr in einem politischen als in einem rechtlichen Kontext, maßgeblich.⁸³² Inhaltlich wurden auf diese Weise Grundsätze normiert, die der Gerichtshof bereits zuvor für das Gemeinschaftsrecht als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt hatte.⁸³³

Die Zuständigkeit des EuGH war vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf den EGVertrag beschränkt und nur im Rahmen des Art. 46 EU a.F. in begrenztem Umfang auf den EU-Vertrag ausgedehnt.⁸³⁴ Art. 6 Abs. 1 EU a.F., der die europäischen Verfassungsgrundsätze enthielt, wurde in Art. 46 lit. d) EU a.F. nicht erwähnt. Allein auf den zweiten Absatz des Art. 6 EU a.F., der die Grundrechte verbürgte, wurde verwiesen. Auch Art. 46 lit. e) EU a.F. setzte allein „reine Verfahrensbestimmungen des Artikels 7“ dem Zugriff der judikativen Gewalt des Gerichtshofs aus. Vorenthalten wurde dem EuGH somit gerade die Kontrolle der materiellen Voraussetzungen des Art. 7 EU a.F., der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von den in Art. 6 Abs. 1 EU a.F. genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat.⁸³⁵ Damit waren die Grundsätze nur dann justiziabel, wenn der EuGH sie als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts aufgriff. Ein solches Vorgehen hat der Gerichtshof jedoch bis zu der Entscheidung in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat weitgehend vermieden.⁸³⁶

Durch die Lissabonner Vertragsrevision wurde die Säulenstruktur zumindest formal aufgelöst. Mit ihr fiel die Schranke hinsichtlich der judikativen Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union in Art. 46 EU a.F. weg. Verbleibende Ausnahmen werden in den betroffenen Bereichen explizit angeordnet.⁸³⁷ Im Grundsatz gilt jedoch, dass der Gerichtshof „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“⁸³⁸ sichert, vgl. Art. 19 S. 2 EU n.F. Mit der Formulierung im Plural ist somit grundsätzlich auch Art. 2 EU S. 1 n.F. erfasst.⁸³⁹

Die Verfassungsgrundsätze, die nicht allein die Mitgliedstaaten, sondern auch die Union selbst treffen, und damit zwei verschiedene Normadressaten und Determinanten für die Begriffsbestimmung haben,⁸⁴⁰

fordern Homogenität zwischen EU-Primärrecht und mitgliedstaatlichen Verfassungen, jedoch keine vollständige Symmetrie.⁸⁴¹ Die sehr offene Formulierung der Werte führt zu erhöhten Anforderungen bei der Konkretisierung von deren Bedeutungsinhalt. Diese Vorgehensweise muss den Mitgliedstaaten einen Spielraum belassen, um ihrer nationalen Identität und dem daraus abzuleitenden Verständnis der europäischen Werte gerecht zu werden, wie es Art. 4 Abs. 2 S. 1 EU n.F. vorsieht. Denn die Verfassungsgrundsätze sollen die Union einen und umklammern, sie bilden die Basis des politischen Konzepts für die Europäische Union. Daher sind sie abhängig von der Akzeptanz der Mitgliedstaaten und müssen mit deren Auffassungen korrespondieren.

Es ist v.a. wegen der schwierigen Bestimmung des Bedeutungsinhalts vorstellbar, dass die Werte des Art. 2 EU n.F. im Rahmen eines Verfahrens vor den europäischen Gerichten lediglich zusätzlich hinzugezogen werden, nicht aber den einzigen Bezugspunkt für die Feststellung einer Vertragsverletzung bilden. So basierte die Argumentation des EuGH im Verfahren Kadi/Al Barakaat zwar auf den Verfassungsgrundsätzen, diese verstärkten den Anspruch des EuGH bzgl. der eigenen Prüfungskompetenz. Die Rechtmäßigkeit der Verordnungen wurde dagegen an den einzelnen, konkreten Grundrechten und nicht an den Verfassungsgrundsätzen gemessen. *Armin von Bogdandy* weist darauf hin, dass Verfassungsprinzipien besondere Relevanz im Hinblick auf die Auslegung und die Argumentation erlangen.⁸⁴² Sie ordnen und strukturieren ein Rechtssystem, aber sie stehen selten im Zentrum der juristischen Subsumtion.⁸⁴³

Eine Verbindung des europäischen Verfassungskonzepts mit den mitgliedstaatlichen Verfassungen wurde in den Schlussanträgen von Generalanwalt *Maduro* in der Rechtssache *Société Arcelor* aufgezeigt. Diese Schlussanträge hatte der Generalanwalt vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und v.a. vor Ergehen des Kadi-Urteils verfasst. Dort argumentierte er mit den Verfassungsgrundsätzen aus Art. 6 EU Abs. 1 a.F.⁸⁴⁴ Er arbeitete heraus, dass die Statuierung von Verfassungsgrundsätzen in der EU belege, dass die Union die Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht bedrohe.⁸⁴⁵ Gleichzeitig impliziere die Norm, dass allein der Gerichtshof die Aufgabe des Schutzes der Grundsätze übernehmen könne, um die Einheit der Rechtsgemeinschaft zu

erhalten. Mit Verweis auf die bereits dargestellte Rechtsprechung in der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft betonte der Generalanwalt die existenzielle Bedeutung der einheitlichen Auslegung und Anwendung des EU-Rechts, zentralisiert und gesteuert durch den Gerichtshof.⁸⁴⁶ Das Urteil des EuGH zum Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État greift diese grundsätzlichen Erwägungen des Generalanwalts jedoch nicht auf.

Eine ausdrückliche Einstufung als Verfassungsprinzipien durch den Gerichtshof ist bisher erst für die Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EU a.F. erfolgt. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass neben diese weitere Grundsätze treten.⁸⁴⁷ Dabei stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit der Gerichtshof eine Kompetenz dazu hat, einige Gewährleistungen in den Verfassungsrang und damit zu „principes doublement supraconstitutionnelles“⁸⁴⁸ zu erheben und andere – wie z.B. die Völkerrechtsfreundlichkeit des Unionsrechts⁸⁴⁹ – wiederum nicht.⁸⁵⁰ Problematisch an dieser Argumentationsfigur des EuGH ist gerade diese Unschärfe, denn es ist nicht klar, nach welchen Kriterien bestimmte Garantien von der „Verfassungsbastion“ geschützt werden. Die beiden neuen Werte, die nunmehr die bisherigen europäischen Verfassungsprinzipien ausdrücklich ergänzen, sind vermutlich diejenigen, die nach der Lissabonner Vertragsrevision eindeutig dazu zu zählen sind.

III. Nachhall des Konzepts der europäischen Verfassungsgrundsätze

Nach der Statuierung der Verfassungsgrundsätze durch den EuGH wurde ein europäischer (Grundrechts-) Schutzwall errichtet, der diesen Rechtsraum vor normativen Übergriffen, die sich nicht in das unionsrechtliche Wertekonzept einfügen, bewahren soll.

Die Aussagen des EuGH im Hinblick auf die Verfassungsgrundsätze haben besondere Auswirkungen auf die verschiedenen rechtlichen Ebenen: Der europäische Verfassungsraum, die Vereinten Nationen, das Verhältnis von EuGH und EGMR und auch das nationale Verfassungsrecht sind betroffen. Diese Folgen sollen nun untersucht werden.

1. Abschottung des europäischen Verfassungsraums

Die Kompetenz des Gerichtshofs bewegt sich in den Grenzen des Art. 19 Abs. 1 S. 2 EU n.F. Danach „sichert [der Gerichtshof der Europäischen Union] die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“. Die europäischen Gerichte können allein aus der europäischen Perspektive Strategien entwickeln, wie Normwidersprüche im Mehrebenensystem aufgelöst werden können, denn maßgeblich ist die eigene Rechtsordnung.⁸⁵¹ Das Verfassungskonzept, auf das sich der EuGH in der Entscheidung Kadi/Al Barakaat berufen hat, führte dazu, dass der zu bewertende Sachverhalt allein in den Mauern des Geltungsbereichs des europäischen Primärrechts betrachtet wurde und deswegen die Bejahung eines Prüfungsrechts des Gerichtshofs folgerichtig erschien. Die Ebene der Vereinten Nationen wurde abgetrennt und weitgehend ausgeblendet. Auch der Maßstab für die Bestimmung der Rechtmäßigkeit richtete sich allein nach europäischen Vorgaben. Mit der Statuierung des Verfassungskonzepts wurde ein europäischer Standard für die Bewertung der Rechtmäßigkeit des Akts festgelegt.⁸⁵²

Dass der EuGH als Rechtsmittelinstanz in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat das Verfassungsargument anführte, könnte als Hinweis des Gerichts dahingehend verstanden werden, dass dem Recht der Europäischen Union ein besonders hohes Maß an Legitimität zukommt.⁸⁵³ Obgleich auch Europa an einem demokratischen Defizit leidet,⁸⁵⁴ wird dieses zumindest stetig verringert. Die gesteigerte Legitimität korrespondiert sodann mit dem Verfassungsargument, obgleich natürlich eine unvollkommene Herrschaftslegitimation nicht durch die Verwendung des Verfassungstopos überwunden werden kann.⁸⁵⁵ Durch die besondere Verfassungslesart des EU-Primärrechts wird das legitimatorische Defizit der Beschlussfassung des Sicherheitsrats als Gegensatz deutlich abgebildet. Die Vereinten Nationen erscheinen säumig bei der Ausgestaltung eines Verfahrens, das Legitimität vermittelt, und somit wird die Argumentation hinsichtlich der Relativierung der Vorgaben in den Art. 297, 307 EG (nunmehr Art. 347, 351 AEUV) schlüssiger.

Dadurch, dass der EuGH zudem eine prinzipienorientierte Begründung seiner Entscheidung anführte, hat er zudem keine generelle Aussage über das Verhältnis von dem Recht der Vereinten Nationen und dem Europarecht getätigt, sondern vielmehr den Boden dafür bereitet, in

zukünftigen Situationen anders zu verfahren.⁸⁵⁶ Im Gegensatz zu der ersten Instanz, die einen statischen Vorrang des Rechts der Vereinten Nationen annahm, bleibt Raum für dynamische Entwicklungen, z.B. im Falle einer Modifizierung des Sanktionsregimes auf Ebene der Vereinten Nationen.⁸⁵⁷

2. Die Bedeutung des EuGH-Konzepts für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

In Betracht kommt, dass sich die europäischen Vorgaben in Bezug auf die Wahrung der Verfassungsgrundsätze auf die Ausgestaltung der Sanktionsregime auf Ebene der Vereinten Nationen auswirken. Die Regime könnten dem europäischen Standard angenähert werden, um weitere Kollisionen der normativen Systeme zu vermeiden.

a. Europäische Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat

Die einzelnen Mitgliedstaaten werden von Generalanwalt *Maduro* aufgefordert, der Position der Europäischen Union im Sicherheitsrat stärker Ausdruck zu verleihen. So heißt es in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen *Kadi/Al Barakaat*:

„Nach Art. 307 Abs. 2 EG [...] haben die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse und Aufgaben in völkerrechtlichen Organisationen wie den Vereinten Nationen in einer Weise wahrzunehmen, die mit den Voraussetzungen vereinbar sind, die in den primären Normen und den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts festgelegt sind. Als Mitglieder der Vereinten Nationen müssen die Mitgliedstaaten und insbesondere – im Kontext des vorliegenden Falls – diejenigen, die dem Sicherheitsrat angehören, soweit wie möglich darauf hinwirken, dass die Organe der Vereinten Nationen keine Entscheidungen erlassen, die mit den zentralen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung kollidieren können. Die Mitgliedstaaten selbst tragen daher die Verantwortung dafür, die Gefahr von Kollisionen zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung und dem Völkerrecht zu minimieren.“⁸⁵⁸

Generalanwalt *Maduro* leitete somit aus Art. 307 Abs. 2 EG (nunmehr Art. 351 Abs. 2 AEUV) eine Verantwortung der Mitgliedstaaten der

Europäischen Union ab, im Vorfeld des Beschlusses über Resolutionen im Sicherheitsrat eine Anpassung an die materiellen Standards der europäischen Verfassungsgrundsätze zu erreichen.⁸⁵⁹

Dieser Appell des Generalanwalts korrespondiert mit den Vorgaben des Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EU n.F., der mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Bestandteil des Primärrechts wurde. Die Norm sieht vor, dass der Hohe Vertreter einen Standpunkt für die Union im Sicherheitsrat vortragen kann. Dieser Standpunkt muss zuvor von den EUMitgliedstaaten festgelegt werden. Der Antrag dazu soll von den im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten gestellt werden. Neben die Staaten als ständige und nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats wird damit der Hohe Vertreter der Union als weiterer Akteur treten und die Zusammenarbeit der Union mit den Vereinten Nationen vertiefen. Repräsentiert werden sodann nicht nur die Ansichten der Mitgliedstaaten als Mitglieder des Sicherheitsrats, sondern auch der EU als Ganzes.

Aus der Bindung der Mitgliedstaaten an die Verfassungsgrundsätze folgt Generalanwalt *Maduro* weiter, dass auch dann, wenn kein europäischer Standpunkt im Vorfeld festgelegt worden sei, die Position der Union gleichwohl zu berücksichtigen sei, um auf diese Weise zukünftig Konflikte zu vermeiden. Sowohl die Interpretation des Generalanwalts hinsichtlich der Pflichten aus Art. 307 Abs. 2 EG (nunmehr Art. 351 Abs. 2 AEUV) als auch die Neuerung des Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EU n.F. führen dazu, dass die Union als internationale Organisation im Rahmen des Sicherheitsrats größeren Einfluss nehmen oder sogar auftreten soll. Ein koordiniertes, an „Verfassungswerten“ ausgerichtetes Vorgehen kann möglicherweise zu einer Annäherung des Smart-sanction-Konzepts an europäische Standards führen. *Jörn Axel Kämmerer* spricht in diesem Kontext von einem Ingerenzmodell, so dass es zu einer „Majorisierung des Sicherheitsrats“ durch regionale Menschenrechtsregime kommen könne.⁸⁶⁰

In der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats ist in den Regeln 37-39 vorgesehen, dass sowohl Mitglieder der Vereinten Nationen als auch sonstige Personen eingeladen werden können, um einer Sitzung des Rats beizuwohnen und diesen zu unterstützen.⁸⁶¹ So ist es nach Regel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats möglich, dass ein Vertreter der Europäischen Union selbst vor dem Gremium spricht.⁸⁶² Daneben kommt

gemäß Regel 37 die Repräsentation der EU durch einen Mitgliedstaat in Betracht. Dieser muss kein Mitglied des Sicherheitsrats sein. Es war schon vor Einführung des Art. 34 EU n.F. eine „routinemäßige Übung“⁸⁶³, dass der EU-Mitgliedstaat, der die Ratspräsidentschaft innehatte – unabhängig von seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat – die Position der Union vortrug.⁸⁶⁴

Die Aussagen des Generalanwalts mit Bezug auf Art. 307 Abs. 2 EG könnten jedoch dann einzuschränken sein, wenn es sich um eine ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten handelt. Denn der Sicherheitsrat entscheidet sowohl über Materien, die in den Kompetenzbereich der EU fallen, als auch über Themen, die in die ausschließliche Kompetenz der EUMitgliedstaaten fallen. Es gab diesbezüglich keine vollständige Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. Daher kann eigentlich nur dann von einem begrenzten Entscheidungsspielraum für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Sinne der Forderung des Generalanwalts *Maduro* ausgegangen werden, wenn die Materie tatsächlich in den europäischen Kompetenzbereich fällt.

Diese äußere Beschränkung durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 EU n.F. könnte daher auch als Begrenzung des Verfassungskonzepts fungieren. Jedoch gilt Art. 2 S. 1 EU n.F., der als normativer Anknüpfungspunkt für die Argumentation im Hinblick auf das Verfassungskonzept dient, nicht nur *innerhalb* der Kompetenzen der Union, sondern überschreitet diese Grenze. Auch *außerhalb* der Zuständigkeitsgrenzen gilt „eine völkerrechtliche Pflicht“⁸⁶⁵ zu Lasten der Mitgliedstaaten zur Einhaltung des europäischen Verfassungskonzepts.⁸⁶⁶ Ein Verstoß dagegen kommt also auch dann in Betracht, wenn dieser sich auf einen Bereich bezieht, in dem die Union bisher keine Kompetenzen übertragen wurden.⁸⁶⁷

Befürchtungen, dass auf diese Weise die mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen ausgehebelt werden, sind jedoch unbegründet, denn innerhalb des Staaten- und Verfassungsverbunds der Europäischen Union herrscht hinsichtlich der in Art. 2 EU n.F. enthaltenen Werte ein grundsätzlicher Verfassungskonsens. Dazu tritt, dass das Primärrecht selbst in Art. 4 Abs. 2 S. 1 EU n.F. die mitgliedstaatliche Verfassungsidentität sichert.

Gleichwohl fordert das europäische Primärrecht, dass die Mitgliedstaaten

ihr Handeln auch stets an den europäischen Werten ausrichten. So heißt es in den Schlussanträgen des Generalanwalts *Mengozzi* mit Bezug auf Art. 6 Abs. 1 EU a.F.:

*„Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und des Rechtsstaatsprinzips weisen damit eine ‚interne Dimension‘ als Grundwert der Union und Parameter der Bewertung der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit ihrer Organe und der Mitgliedstaaten in den Kompetenzbereichen der Union und eine ‚externe Dimension‘ als Wert auf, der mit den Mitteln der Überzeugung, des Anreizes und der Verhandlung über die Grenzen der Union hinaus ‚zu exportieren‘ ist.“*⁸⁶⁸

b. Europäischer Einfluss auf die Ausgestaltung des 1267-Sanktionsregimes, insbesondere das Amt der Ombudsperson

Das Beharren und Bestärken der regionalen europäischen Position kann zu einem Konflikt auf universeller Ebene führen. Der Sicherheitsrat und der Sanktionsausschuss nahmen von dem Urteil in dem Verfahren *Kadi/Al Barakaat* und anderen Klagen Kenntnis.⁸⁶⁹ Es erscheint daher zumindest nicht ausgeschlossen, dass das System der Aufnahme in die Liste und das Streichungsverfahren auch deswegen überarbeitet wurden.⁸⁷⁰ Maßgeblich ist die Sicherheitsratsresolution 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009. Es handelt sich dabei um die erste Resolution, die nach Ergehen des Urteils des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen *Kadi/Al Barakaat* beschlossen wurde. Es heißt im zehnten Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams, der den Boden für die Resolution 1904 (2009) bereitete, mit Bezug auf die Klagen gegen die Wirtschaftssanktionen:

„Such challenges have the potential to undermine the authority of the Security Council to impose sanctions. If States cannot implement decisions taken by the Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations without contravening their own laws, the global community will lose the power to take coordinated action against threats to international peace and security. Although there is no obvious or immediate solution to the problem faced by several Member States, particularly in the European Union, where there have been preliminary court rulings against their implementation of the sanctions, in its report the Monitoring Team argues

that the Council and the Committee would be ill-advised to do nothing. The Council and the Committee should exercise their authority in this matter rather than cede it to others.”⁸⁷¹

Im Hinblick auf eine Reform des 1267-Sanktionsregimes gab das Analytical Support and Sanctions Monitoring Team verschiedene Empfehlungen ab. So schlug die Expertengruppe erstens ein sog. „quasi-judicial review panel“⁸⁷² vor. Es solle sich dabei um ein Gremium handeln, das über juristische Qualifikationen verfüge. Dieses sei dann für die Anfragen bzgl. des De-Listings zuständig. Damit wurde intendiert, dass das Gremium auf Ebene der Vereinten Nationen die Standards für die Rechtmäßigkeit des Vorgehens hätte festlegen können und dass das Sanktionsregime den Rechtsauffassungen der verschiedenen regionalen Menschenrechtsregime und Gerichte nicht unterworfen gewesen wäre.

Eine Adaption des materiellen Verfassungskonzepts läge jedoch nur dann vor, wenn die rechtliche Überprüfung der De-Listings auch tatsächlich den Standard der europäischen Werte abbilden würde. Eine schlichte Übernahme der judikativen Hoheit durch das Gremium bei gleichzeitigem Absenken dieses Standards würde dagegen die Aushöhlung des Konzepts bedeuten. Genau dies klingt jedoch in dem Report des Monitoring Teams an. Danach gehe es bei der Schaffung des Panels in erster Linie um die Vermeidung der Etablierung eines strikten Standards durch die europäischen Gerichte.⁸⁷³

Als Alternative zu der Schaffung eines neuen Panels schlug das Monitoring Team die Kontrolle der Streichungsgesuche durch sich selbst vor. Dies könne jedoch zu einer Interessenkumulation führen, die eine objektive Gutachterstellung des Teams und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Komitee gefährde.⁸⁷⁴ Neben diesen Vorschlägen zur Überprüfung wurde zudem im Hinblick auf das Streichungsverfahren die Einführung eines Mehrheitsentscheids sowie einer zeitlichen Begrenzung der Listung auf ein Jahr aufgeworfen.⁸⁷⁵

Tatsächlich durchgesetzt hat sich der Vorschlag der dänischen Regierung zur Benennung einer Ombudsperson.⁸⁷⁶

Diese Ombudsperson nimmt anstatt des Focal Points die Streichungsanträge der gelisteten Personen entgegen.⁸⁷⁷ Sie soll den

Antragsteller über den Ablauf des Verfahrens informieren, auf die Fehlerhaftigkeit oder die Unvollständigkeit eines Gesuchs hinweisen und für etwaige Fragen zur Verfügung stehen. Die Streichungsanträge werden in einem nächsten Schritt an den 1267-Ausschuss weitergeleitet.⁸⁷⁸ Die Staaten und UN-Organe liefern sodann innerhalb von vier Monaten Informationen, die für die Entscheidung von Belang sein könnten, und richten offene Fragen in Bezug auf den Antrag an die Ombudsperson. Zudem wird das Gesuch an das Monitoring Team weitergeleitet, das ebenfalls seine Informationen der Ombudsperson offen legen muss. Diese Phase der Informationssammlung kann insgesamt bis zu sechs Monate dauern.⁸⁷⁹

An diesen Verfahrensabschnitt ist ein Dialogverfahren angegliedert. Die Resolution 1904 (2009) sah nur vor, dass dieser Teil des Verfahrens „auch den Dialog mit dem Antragsteller einschließen *kann*“⁸⁸⁰, jedoch nicht muss. In erster Linie wurde der Austausch zwischen den Staaten, dem Komitee und dem Monitoring Team betont. In der Resolution 1989 (2011) ist nunmehr sogar ein Treffen zwischen dem Antragsteller und der Ombudsperson vorgesehen, wenn es die Umstände zulassen.⁸⁸¹ Im Anschluss an diesen Austausch erarbeitet die Ombudsperson einen Bericht, den das Komitee erhält, nicht aber der Antragsteller. Diese Phase kann bis zu vier Monate dauern.⁸⁸²

In der letzten Verfahrensstation entscheidet der Ausschuss in einer vertraulichen Sitzung über das Gesuch des Antragstellers ohne dessen Beisein auf Grundlage des Berichts der Ombudsperson (Diskussionsphase). In den Fällen, in denen die Ombudsperson empfiehlt, dem Streichungsantrag nicht zu entsprechen, soll die Listung des Antragstellers beibehalten werden. Jedes Mitglied des Komitees kann jedoch einen erneuten Delisting-Antrag stellen, der sodann nach dem Konsensusverfahren entschieden wird.⁸⁸³

Empfiehlt die Ombudsperson dagegen die Streichung von der Sanktionsliste, so soll diese 60 Tage nach Ablauf der Konsultationen des Komitees erfolgen. Dieser Automatismus kann nur verhindert werden, wenn das Komitee im Konsensusverfahren beschließt, den Namen des Antragstellers auf der Liste zu belassen. Gibt es innerhalb des Komitees nur einzelne Mitglieder, die eine weitergehende Listung befürworten, so

kann der Fall auf Antrag eines Komiteemitglieds an den Sicherheitsrat verwiesen werden.⁸⁸⁴

Lehnt das Komitee den Streichungsantrag ab, so werden dem Antragsteller nur die Gründe zugeleitet, die „veröffentlichungsfähig“⁸⁸⁵ sind. Durch die Schaffung des Amts einer Ombudsperson ist eine Beteiligung des Antragstellers in der entscheidenden Dialogphase somit auch weiterhin nicht zwingend vorgesehen. Außerdem werden ihm nicht zwangsläufig alle zur Ablehnung herangezogenen Gründe mitgeteilt. Etwaige Fehler im Verfahren (etwa eine überlange Dauer) können von diesem nicht geltend gemacht werden. Eine erneute Anfrage ist nur dann zulässig, wenn sie neue Informationen enthält.⁸⁸⁶ Dazu tritt, dass das Verfahren, selbst wenn es im Rahmen der vorgegebenen Fristen durchgeführt wird, mehr als elf Monate dauern kann: Die erste Phase des Sammelns von Informationen kann bis zu sechs Monate dauern. Das Dialogverfahren kann bis zu vier Monate und die Diskussionsphase darf höchstens 45 Tage in Anspruch nehmen.⁸⁸⁷ Die Ombudsperson erhält zudem selbst kein Stimmrecht, die tatsächliche Kontrolle wird weiterhin bei dem Komitee belassen.⁸⁸⁸ Allerdings wird der Einfluss der Ombudsperson auf das Delisting durch die Resolution 1989 (2011) vergrößert. So wird der Empfehlung der Ombudsperson nur dann nicht entsprochen, wenn dies durch das Komitee im Konsensusverfahren abgelehnt wird.

In seinem Bericht befürwortet das Monitoring Team den Einsatz einer Ombudsperson gegenüber der Errichtung eines Panels, da eine Ombudsperson leichteren Zugang zu vertraulichen Dokumenten erhalte und die Kooperation zwischen Komitee und dem Antragsteller besser zu koordinieren sei. Anders als bei der Schaffung eines juristischen Gremiums vermutete das Team, dass die Zusammenarbeit mit einer einzelnen Person, die eine administrative Tätigkeit ausübt und in erster Linie der Vernetzung der verschiedenen Stellen dient, konfliktfreier gestaltet werden könne.⁸⁸⁹

Nach der Auffassung des Teams waren Reformen des Sanktionsregimes erforderlich, da die einheitliche und effektive Bekämpfung des Terrorismus mittels Wirtschaftssanktionen sonst gefährdet gewesen wäre. Diese Reformansätze mussten in erster Linie unternommen werden, um die Entscheidungshoheit über die Prozesse wieder zu erlangen. Von einer

materiellen Re-Determinierung – einer Prägung der Beschlüsse des Sicherheitsrats durch europäische Standards – kann daher nicht gesprochen werden, vielmehr wurden allein punktuelle Annäherungen in Bezug auf das Streichungsverfahren vorgenommen.

Der EuGH hat in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat zu erkennen gegeben, dass zumindest das durch die Resolutionen 1730 (2006) und 1735 (2006) geschaffene System des Focal Points nicht ausreichend sei, um den Anforderungen der Verfassungsgrundsätze gerecht zu werden.⁸⁹⁰ Das EuG konstatierte überdies in der Rechtssache Kadi II, dass auch unter Beachtung der Schaffung des Amts einer Ombudsperson kein unparteiischer und unabhängiger Spruchkörper bestehe und sich das UN-Verfahren weiterhin als defizitär darstelle.⁸⁹¹ Diese Stellungnahmen stellen jedoch obiter dicta dar, da sie erst nach Erlass der in dem Verfahren Kadi/Al Barakaat streitigen Verordnung ergangen sind.⁸⁹²

Pedro Serrano, der der Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen vorsteht, bezeichnete während der offenen Sitzung des Sicherheitsrats am 15. November 2010 im Namen der Europäischen Union den Beschluss der Resolution 1904 (2009) als „bedeutenden Schritt“⁸⁹³. Die Schaffung des Amts einer Ombudsperson und die Besetzung des Postens durch *Kimberly Prost* wurden ausdrücklich begrüßt. Auch die gerichtlichen Verfahren gegen das 1267-Sanktionsregime wurden angesprochen. Diese seien nicht dahingehend zu verstehen, dass die Europäische Union den Grundsätzen der Charta nicht zur Geltung verhelfen wolle.⁸⁹⁴ Um die Spannungen zu überwinden, schlug *Pedro Serrano* einen andauernden Dialog zwischen den Institutionen der EU und dem Sicherheitsrat vor. So wurde u.a. in Brüssel ein von den Vereinten Nationen und der Europäischen Union gemeinsam organisiertes Seminar abgehalten, das die effektive Umsetzung von UNSanktionen behandelte.⁸⁹⁵

3. Ablehnung der Political-question-Doktrin und Beeinflussung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durch den EuGH

Die Sanktionen des Sicherheitsrats wurden in einem zweistufigen Verfahren umgesetzt: zunächst als Gemeinsame Standpunkte der

Europäischen Union und sodann als Gemeinschaftsrechtsakte.⁸⁹⁶ Obgleich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der zweiten Säule gemäß Art. 46 EU a.F. grundsätzlich⁸⁹⁷ nicht der Kontrolle des EuGH unterlag, waren auch die Gemeinsamen Beschlüsse wegen des teilweisen inhaltlichen Gleichlaufs der Rechtsakte zumindest mittelbar bei der rechtlichen Beurteilung der Gemeinschaftsrechtsakte durch den EuGH betroffen.⁸⁹⁸ Gerade diese Vernetzung der Rechtsakte aus der ersten gemeinschaftsrechtlichen und der zweiten unionsrechtlichen Säule hätten den argumentativen Boden für eine richterliche Zurückhaltung im Sinne der Political-question-Doktrin bereiten können.

Diese Doktrin wurde von der amerikanischen Rechtsprechung entwickelt. Wird eine „political question“ angenommen, fällt das Gericht kein Urteil darüber, obwohl die Zulässigkeitsvoraussetzungen grundsätzlich vorliegen. Damit wird die Interpretation der Verfassung in bestimmten Bereichen den politischen Institutionen vorbehalten. Es handelt sich daher um eine richterliche Selbstbeschränkung. Die Reichweite der Zurückhaltung ist jedoch umstritten. Dem Supreme Court wird vorgeworfen, dass es ihm trotz einer beträchtlichen Anzahl an Fällen, in denen die Doktrin eine Rolle spielte, nicht gelungen sei, brauchbare Abgrenzungskriterien zu entwickeln.⁸⁹⁹

Bevor die Entscheidung in der Rechtssache Kadi ergangen war, wurde die Frage diskutiert, ob der EuGH seine Jurisdiktionsgewalt zu Gunsten des politischen Einschätzungsspielraums der an den Sanktionsbeschlüssen beteiligten Organe einschränken bzw. ruhen lassen müsse. Die Prüfungskompetenz solle auf Grund der außen- und sicherheitspolitischen Relevanz nur von marginalem Umfang sein. So dürfe die Entscheidung der am Listungsbeschluss beteiligten Organe, v.a. des Sicherheitsrats, nicht in Frage gestellt werden. Dies wurde u.a. im Rahmen des Kadi-Verfahrens von der Kommission vorgetragen.⁹⁰⁰

Eine ablehnende Haltung demgegenüber klang bereits in den Schlussanträgen des Generalanwalts *Maduro* an:

„Die sich daraus ergebende Ansicht, der vorliegende Fall betreffe eine ‚politische Frage‘, bei der ein gerichtlicher Eingriff selbst bescheidensten Ausmaßes unangemessen wäre, ist meines Erachtens unhaltbar. Die Behauptung, eine Maßnahme sei zur Wahrung des Weltfriedens und der

internationalen Sicherheit erforderlich, kann nicht dazu führen, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auszuschalten und dem Einzelnen seine Grundrechte zu entziehen. [...] [W]enn die Risiken für die öffentliche Sicherheit so außergewöhnlich hoch eingeschätzt werden, entsteht ein besonders starker Druck zum Ergreifen von Maßnahmen, die Individualrechte außer Acht lassen, vor allem zu Lasten von Personen, die an politischen Mechanismen kaum oder gar nicht beteiligt sind. [...] In genau den Fällen, in denen ausnahmsweise Grundrechtseinschränkungen gerechtfertigt sein mögen, müssen die Gerichte daher sorgfältig prüfen, ob diese Einschränkungen über das Maß des Erforderlichen hinausgehen.“⁹⁰¹

Dem Vortrag des Generalanwalts folgend nahm der EuGH die Prüfungskompetenz an, um dem Verfassungsanspruch der Union gerecht zu werden. Dies geschah trotz der sicherheits und außenpolitischen Relevanz der in Frage stehenden Regelungen.⁹⁰² Diese Vorgehensweise kann mit Blick auf den Umfang der Zuständigkeit des Gerichtshofs auf Gemeinschaftsebene begründet werden, der gemäß Art. 220 EG (nunmehr Art. 19 Abs. 1 S. 2 EU n.F.)⁹⁰³ die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrags sichern muss. Der Gerichtshof hat nach dem EG-Vertrag einen umfassenden Auftrag. Aus dieser Vorgabe des Primärrechts lässt sich die Möglichkeit der richterlichen Selbstbeschränkung gerade nicht ablesen. Der EG-Vertrag selbst sieht die Verknüpfung der Gemeinsamen Beschlüsse mit dem Gemeinschaftsrechtsakt vor und schränkt gleichzeitig an keiner Stelle die richterliche Gewalt ein wie dies etwa Art. 298 Abs. 2 S. 1 EG (nunmehr Art. 348 Abs. 2 S. 1 AEUV) bestimmte.⁹⁰⁴ Vielfach wurde daher auf den Vorwurf der Rechtsverweigerung als drohende Gefahr hingewiesen, sollte der EuGH dem Auftrag des Art. 220 EG (nunmehr Art. 19 EU n.F.) für Gemeinschaftsrechtsakte nicht nachkommen. Dieses Verbot der „déní de justice“ hat der Gerichtshof für sich als bindend anerkannt.⁹⁰⁵ Daher wurde die Politicalquestion-Doktrin für Kadi-Konstellationen zu Recht abgelehnt.

4. Die drohende Aktivierung der ruhenden Kompetenz des EGMR

Die Rechtsprechung des EuGH zu den Verfassungsgrundsätzen könnte

sich zudem auf die Beziehung zwischen dem EuGH und dem EGMR auswirken. Der EGMR hat die Konvention mehrfach als ein „Verfassungsinstrument des europäischen ordre public“⁹⁰⁶ bezeichnet. Auffällig ist der Gebrauch der Formulierung im Zusammenhang mit der Vernetzung der verschiedenen Rechtsordnungen in den Fällen Bosphorus und Behrami/Saramati. So arbeitete das Straßburger Gericht gerade im Zusammenhang mit Fällen, die auch die Gemeinschaftsrechtsordnung (nunmehr Unionsrechtsordnung) oder das Recht der Vereinten Nationen betrafen, den besonderen Verfassungsstatus der Konvention heraus.

Auch der EGMR war nunmehr mit der rechtlichen Bewertung der Handlungen im Rahmen des 1267-Sanktionsregimes befasst. Für die Frage des Verhältnisses zwischen den beiden Gerichtshöfen stellen sich jedoch Vorfragen: Zu untersuchen gilt es erstens, wie das Verhältnis zwischen EuGH und EGMR ausgestaltet ist (a) und ob der EGMR seine Rechtsprechungskompetenz bisher auch dann wahrnahm, wenn sie sich auf eine durch das Recht der Vereinten Nationen vorgeprägte Handlung bezog (b). Dazu soll ferner die Umsetzung des 1267-Regimes durch die Schweiz betrachtet und auf die Beschwerde des Herrn Youssef Moustapha Nada eingegangen werden (c). Diese spezifische Konstellation ist mit der Kadi-Konstellation nur teilweise vergleichbar. So war im Fall des Herrn Nada die Schweiz, ein Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, zur Transformation verpflichtet und gerade keine internationale Organisation wie die Europäische Union zwischengeschaltet.

a. Die Bedeutung des Urteils Bosphorus für das Verhältnis von EGMR und EuGH zueinander

Das Konkurrenzverhältnis der beiden Gerichtshöfe zueinander wird im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte u.a. durch die Rechtsprechung des EGMR in der Rechtssache Bosphorus bestimmt.⁹⁰⁷ Dort ging es um die Beschlagnahme eines Flugzeugs, veranlasst durch den irischen Verkehrsminister. Rechtsgrundlage dieses Vorgehens war die europäische Verordnung (EWG) 990/93, die ihrerseits insbesondere durch die Resolution 820 (1993) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vorgeprägt war. Wie bereits erwähnt,⁹⁰⁸ wurde erst durch die Entscheidung des irischen Ministers festgelegt, wer durch die Maßnahmen

betroffen war. Weder die Resolution des Sicherheitsrats noch das europäische Sekundärrecht legten dies fest. Die Individualisierung erfolgte demnach auf nationaler Ebene. Es kam zu einem Verfahren vor den irischen Gerichten und schließlich zu einer Vorlage an den EuGH. Trotz der von den Klägern geltend gemachten Eigentumsverletzung wurde die Verordnung vom EuGH im Vorabentscheidungsverfahren als rechtmäßig erachtet. Die türkischen Unternehmer wandten sich an die Europäische Kommission für Menschenrechte. Da die Beschwerde vor Inkrafttreten des 11. Protokolls zur EMRK noch nicht für zulässig erklärt worden war, war schließlich der EGMR zuständig, Art. 5 Nr. 2 des 11. Protokolls. Es folgte ein Urteil der Großen Kammer.

Der EGMR hatte bereits zuvor für das menschenrechtliche Schutzsystem der EMRK anerkannt, dass die Mitgliedstaaten Kompetenzen auf internationale Organisationen wie die Europäische Union übertragen dürfen.⁹⁰⁹ Dies gelte auch dann, wenn die internationalen Organisationen selbst nicht an die Konvention gebunden seien.⁹¹⁰ Aus diesem Grund sei dem Gerichtshof aber eine unmittelbare Kontrolle der Rechtsakte der internationalen Organisationen verwehrt.⁹¹¹

Durch die Abtretung der Kompetenzen könnten sich die Vertragsstaaten jedoch nicht ihrer Verantwortung aus Art. 1 EMRK entziehen und seien auch dann weiterhin verantwortlich, wenn sie z.B. Recht aus einer anderen als der nationalen Rechtsquelle vollzögen.⁹¹² Das Straßburger Urteil der Großen Kammer in der Sache Bosphorus bestimmte, dass es bei der Bewertung der Rechtmäßigkeit der Handlungen internationaler Organisationen wie der Europäischen Union darauf ankomme, ob der Grundrechtsschutz materiell und verfahrensrechtlich „vergleichbar“, nicht jedoch „identisch“ sei.⁹¹³ Der EGMR statuierte in dieser Entscheidung eine widerlegbare qualifizierte Vermutung: Vollziehe ein Konventionsstaat eine Handlung zur Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtung, so liege dann keine Verletzung der Konvention vor, wenn der Grundrechtsschutz dieser Organisation mit dem EMRK-Standard vergleichbar sei.⁹¹⁴ Diese Vermutung werde dann widerlegt, wenn im Einzelfall der Schutz „manifestly deficient“⁹¹⁵ sei.⁹¹⁶ Dabei müsse die Bedeutung der Einhaltung der Konvention mit der möglichen Beeinträchtigung internationaler Beziehungen abgewogen werden. Werde

die Vermutung nicht widerlegt, liege keine *materielle* Verletzung des betroffenen Konventionsrechts vor. Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde wird dadurch jedoch nicht betroffen.⁹¹⁷

In den zwei Sondervoten der Richter *Rozakis*, *Tulkens*, *Traja*, *Botoucharva*, *Zagrebelsky*, *Garlicki* einerseits und des Richters *Ress* andererseits wurde jedoch die Instabilität der richterlichen Selbstbeschränkung deutlich.

b. Die Reichweite der richterlichen Befugnisse des EGMR in Bezug auf durch UN-Recht determinierte Handlungen

Eine Befassung des Straßburger Gerichtshofs setzt zuvörderst voraus, dass dieser seine richterliche Kontrolle überhaupt ausübt, wenn es sich um eine völkerrechtlich determinierte Handlung handelt. Die EGMR-Entscheidung Bosphorus lässt einen solchen Schluss grundsätzlich zu. Denn die Beschlagnahme von Flugzeugen wurde durch eine Sicherheitsratsresolution angeordnet und bildete dennoch den Untersuchungsgegenstand im Rahmen der Individualbeschwerde. Die Ausübung der richterlichen Befugnis war daher trotz Vorprägung des europäischen Sekundärrechts durch Resolutionen des Sicherheitsrats nicht verwehrt.

Ein anderer Schluss lässt sich jedoch aus dem Fall Behrami/Saramati ziehen. Dort wurden die Handlungen bzw. Unterlassungen nicht, wie im Fall Bosphorus, auf dem Gebiet eines Konventionsstaats ausgeführt. Die Vorfälle fanden im Jahr 1999 im Kosovo statt, das zu dieser Zeit noch zu Serbien gehörte. Serbien hatte die EMRK aber erst im Jahr 2004 ratifiziert. Die EntschlieÙung 1244 (1999) des Sicherheitsrats ordnete an, dass eine internationale Schutztruppe (Kosovo Force, KFOR) aufgestellt und eine Übergangsverwaltung für das Kosovo (Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) eingerichtet wurde.

Während dieser Zeit hatten Gadaf und Bekir Behrami beim Spielen eine Streubombe gefunden, die während der NATO-Bombardierung abgeworfen wurde und nicht explodiert war. Die Bombe verletzte Bekir Behrami schwer und tötete seinen Bruder Gadaf. Der Vater der Kinder, Agim Behrami, beschuldigte die französischen KFOR-Truppen, für die unterlassene Minenräumung verantwortlich zu sein.

Ruzhdi Saramati wendete sich demgegenüber gegen Norwegen und Frankreich.⁹¹⁸ Er war im April des Jahres 2001 erstmals von der Polizei der UNMIK unter Mordverdacht und wegen illegalen Waffenbesitzes in Untersuchungshaft genommen worden. Nachdem ein örtliches Gericht zunächst die Freilassung angeordnet hatte, wurde er auf Befehl eines Kommandanten der KFOR erneut festgenommen und befand sich

schließlich bis 2002 in Haft.

Agim und Bekir Behrami sowie Ruzhdi Saramati erhoben eine Individualbeschwerde vor dem EGMR. Da sich das Kosovo zur Zeit der Ereignisse unter internationaler Kontrolle befand, ging es nach Ansicht des EGMR weniger um die Frage der Ausübung extraterritorialer Hoheitsgewalt der Konventionsstaaten als Voraussetzung des Art. 1 EMRK, als vielmehr darum, ob das Gericht überhaupt zuständig war, die Beiträge der beklagten Staaten Frankreich und Norwegen zu überprüfen.⁹¹⁹ Der EGMR verneinte die Zuständigkeit *ratione personae*. Zu einer Überprüfung auf materieller Ebene kam es in diesem Verfahren somit nicht, denn der Gerichtshof erklärte sich bereits vor Eintritt in diese Überprüfung für unzuständig.

Die Vorgehensweise des EGMR verlief dabei in drei Schritten: Zunächst untersuchte der Gerichtshof, in wessen Zuständigkeit die Handlung bzw. Unterlassung fiel, in einem zweiten Schritt gelangte er zu der Frage der Zurechnung, um sich dann schließlich der eigenen Zuständigkeit *ratione personae* zu widmen.⁹²⁰

Zunächst entschied der EGMR, dass die Anordnung der Haft im Fall Saramati Teil des KFOR-Mandats, die im Fall Behrami unterlassene Minenräumung Teil des UNMIK-Mandats gewesen sei.⁹²¹

Im zweiten Schritt untersuchte der Gerichtshof, ob die Inhaftierung und die unterlassene Minenräumung, für die die internationalen Einrichtungen UNMIK und KFOR zuständig waren, den Vereinten Nationen zugerechnet werden könnten. Der *Gerichtshof* verwies in diesem Zusammenhang auf den Begriff „Zurechnung“ im Sinne der Draft Articles on the Responsibility of International Organisations der International Law Commission.⁹²² Artikel 5 verlangt für die Bejahung der Zurechnung, dass die internationale Organisation die effektive Kontrolle („effective control“⁹²³) über die Handlung inne hat. Der EGMR modifizierte dieses Kriterium und stellte die Kernfrage, ob der Sicherheitsrat die endgültige Entscheidungsgewalt und Kontrolle („ultimate authority and control“⁹²⁴) von den Konventionsstaaten übertragen bekommen habe.⁹²⁵ Bei der Zurechnung der Vorgänge und deren Reichweite fand keine Anknüpfung an faktische Merkmale statt, obgleich dies zumindest im Rahmen des Artikels 5 durchaus üblich ist.⁹²⁶ Alternativ hätte danach gefragt werden

können, welcher Staat die Truppenkontingente stellte und konkreten Handlungen und Unterlassungen tatsächlich kontrollierte.⁹²⁷ Auch ein Konzept der doppelten Zurechnung sowohl zu den Vereinten Nationen als auch zu einem Konventionsstaat wurde vom EGMR nicht in Betracht gezogen.⁹²⁸ Im Ergebnis rechnete der Gerichtshof sowohl die Inhaftierung als auch die unterlassene Minenräumung den Vereinten Nationen zu.⁹²⁹

Nachdem der EGMR die Vorfälle mit dieser angreifbaren Argumentation den Vereinten Nationen und nicht den beklagten Konventionsstaaten zugerechnet hatte, stellte er in einem dritten Schritt die Frage, ob er die Zuständigkeit besitze, die im Namen der UNO vorgenommenen Handlungen der beklagten Staaten zu prüfen. Dabei nahm er Bezug auf die Bosphorus-Entscheidung. Die beiden Konstellationen seien jedoch unterschiedlich zu behandeln. So heißt es in dem Urteil Behrami/Saramati:

„In jedem Fall besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen der Art der internationalen Organisation und internationalen Zusammenarbeit, um die es im Fall Bosphorus Airways/Irland gegangen ist, und der im vorliegenden Fall. Wie oben festgestellt, ist die UNMIK ein nach Kap. VII UN-Charta eingesetztes Nebenorgan der UNO, und die von der KFOR wahrgenommenen Befugnisse waren ihr rechtswirksam vom Sicherheitsrat auf Grund des Kap. VII übertragen worden. Ihr Handeln ist also unmittelbar der UNO zuzurechnen als Weltorganisation, die ein zwingendes Gebot der kollektiven Sicherheit erfüllt.“⁹³⁰

Im Fall Bosphorus wurde der Rechtsakt dagegen von den Behörden eines Konventionsstaats auf Grund einer Verfügung des zuständigen nationalen Verkehrsministers vorgenommen. Diese Verfügung konkretisiere zwar den Rechtsakt, der auf Grund der Sicherheitsratsresolution und der europäischen Verordnung ergangen sei, jedoch könne die Zuständigkeit *ratione personae* auf Grund der Vorgehensweise des beklagten Staats nicht in Zweifel gezogen werden.⁹³¹

Sei ein Verhalten dagegen vollumfänglich den Vereinten Nationen zuzurechnen, beschränke dies die richterliche Befugnis. Normative Argumentationsgrundlage boten dem EGMR die Art. 25 und 103 SVN. Die Interpretation der Artikel war dabei u.a. an das Verständnis des EuG in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat und Yusuf angelehnt. Auf diese Urteile wurde durch den EGMR verwiesen.⁹³² Ein richterliches

Infragestellen der Kernaufgaben der Vereinten Nationen im Fall Behrami/Saramati werde die UN-Operationen wie im Kosovo vollends konterkarieren. Dies gelte es zu verhindern, um das Ziel der UNO, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, zu erreichen und damit dem Vorrang, der sich aus den Art. 25, 103 SVN ergebe, gerecht zu werden.⁹³³ Diesem Modell kann jedoch entgegengehalten werden, dass auch die Kontrolle eines verbleibenden nationalen Handlungsspielraums, wie in dem Fall Bosphorus geschehen, die Ziele der Vereinten Nationen beeinträchtigen kann.

Der EGMR hat in der Entscheidung Behrami/Saramati die Verantwortung für den Schutz von Menschenrechten gegen Akte, die den Vereinten Nationen zuzurechnen sind, allein bei der UNO gesehen.⁹³⁴ Anders als das Gericht und der Gerichtshof in den Verfahren Kadi/Al Barakaat und Yusuf⁹³⁵ hat der EGMR die Handlungen des Sicherheitsrats keiner (mittelbaren) rechtlichen Kontrolle unterzogen und den Menschenrechtsschutz so auf die UN-Ebene verlagert. Die Grundsätze des Urteils Behrami/Saramati wurden mittlerweile mehrfach vom EGMR bestätigt.⁹³⁶

Durch die richterliche Selbstbeschränkung wurde ein Bereich geschaffen, in dem die Konvention keine Wirkung entfalten kann, obgleich die Konventionsstaaten an den Handlungen oder Unterlassungen beteiligt sind. Um eine effektive Kontrolle der EMRK zu ermöglichen, ist es allerdings erforderlich, auch im Falle der Übertragung von nationalen Kompetenzen auf eine internationale Organisation keine konventionsfreien Räume zu schaffen.⁹³⁷ Es droht ein uneinheitliches Schutzniveau.⁹³⁸ Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf die Aussage des EGMR problematisch, dass die EMRK ein „Verfassungsinstrument des europäischen ordre public“⁹³⁹ darstelle.⁹⁴⁰

c. Die Einordnung der Rechtssache Kadi in den spezifischen Kontext und der Fall des Youssef Moustapha Nada

Da der EGMR seine Judikativgewalt im Hinblick auf völkerrechtlich determinierte Handlungen zumindest nicht vollständig ruhen lässt, kann es grundsätzlich zu einer Straßburger Intervention im Hinblick auf die

Sanktionen der Vereinten Nationen kommen. Die verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat liegen „in der Mitte zwischen diesen beiden Konstellationen“⁹⁴¹, zwischen Bosphorus und dem Fall Behrami/Saramati. Einerseits werden die Listen im Rahmen des 1267-Sanktionsregimes auf der Ebene des Sicherheitsrats beschlossen und deren Modalitäten ausgestaltet. Es wäre daher denkbar, die Maßnahmen allein den Vereinten Nationen zuzurechnen. Der EGMR würde in diesem Fall seine Kompetenz zur Untersuchung wie im Fall Behrami/Saramati verneinen.

Allerdings kommen die Umsetzung, Anwendung und der Vollzug des durch den Sicherheitsrat gesetzten Rechts durch die Konventionsstaaten als Zuständigkeitsbegründung in Betracht.⁹⁴² Es ist somit ebenfalls denkbar, dass der EGMR sich selbst die richterliche Kompetenz zuspricht und die in Bosphorus statuierte Vermutung in einem Einzelfall ggf. widerlegt.

Der Gerichtshof hat es im Urteil Behrami/Saramati abgelehnt, die Voten derjenigen Staaten zu überprüfen, die Mitglieder des Sicherheitsrats sind. So hieß es:

*„[Die richterliche Zurückhaltung] gilt auch für freiwillige Aktionen der beklagten Staaten wie das Votum eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats zu Gunsten der Entschließung nach Kap. VII UN-Charta [...]. Bei solchen Handlungen mag es sich nicht eigentlich um Verpflichtungen handeln, die aus der UN-Mitgliedschaft erwachsen. Doch sind sie für die wirksame Erfüllung des Mandats des Sicherheitsrats nach Kap. VII UN-Charta von entscheidender Bedeutung und daher für die Verwirklichung des zwingenden Ziels der UNO, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“*⁹⁴³.

Mit dem richterlichen Verfassungskonzept des EuGH zum Schutz der Grundrechte wird ein möglicher Rechtsprechungskonflikt zwischen dem EGMR und dem EuGH verhindert.⁹⁴⁴ Denn der EuGH führte in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat eine vollständige Grundrechtsprüfung am Maßstab europäischer Standards durch.⁹⁴⁵ Denn wenn auch der EGMR seine Zuständigkeit im Hinblick auf die Überprüfung der Rechtsakte des 1267-Regimes bejaht, hat gerade dieses Vorgehen des EuGH einen potentiellen Konflikt der beiden Gerichtshöfe

abgewendet und führt nicht zu einer Widerlegung der Bosphorus-Vermutung. Eine gleichbleibend gute Zusammenarbeit auf einem einheitlichen Grundrechtsniveau ist auch im Lichte des nach dem Vertrag von Lissabon möglich gewordenen Beitritts der EU zu der EMRK zu sehen, vgl. Art. 6 Abs. 2 S. 1 EU n.F.⁹⁴⁶ Auch im Hinblick darauf sind die Verweise auf die Rechtsprechung des EGMR bzgl. der Reichweite des Grundrechtsschutzes im Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat zu sehen.⁹⁴⁷

Nachfolgend sollen die Umstände der Entscheidung des EGMR in dem Fall des italienischen Staatsangehörigen und Geschäftsmanns Youssef Moustapha Nada dargestellt werden. Auch Herr Nada war von einer Listung durch den 1267-Sanktionsausschuss betroffen und durch Umsetzungsmaßnahmen der Schweiz beschwert.

aa. Implementierung des 1267-Sanktionsregimes durch die Schweiz

Die Schweiz ist seit dem 10. September 2002 Mitglied der Vereinten Nationen. Doch bereits ab dem Jahr 1990 wurden nichtmilitärische Sanktionen, die durch die Vereinten Nationen verhängt wurden, im sog. „autonomen Vollzug“⁹⁴⁸ umgesetzt.⁹⁴⁹ Rechtsgrundlage für die nationalen Umsetzungsmaßnahmen war Art. 184 Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung. Diese Norm behandelt die Beziehungen zum Ausland.⁹⁵⁰ Am 2. Oktober 2000 wurde die „Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung ‚Al-Qaïda‘ oder den Taliban (TalibanV)“ – noch gestützt auf Art. 184 Abs. 3 der Bundesverfassung – erlassen.⁹⁵¹ Dieser Rechtsakt diente der Umsetzung des 1267-Sanktionsregimes. Die TalibanV enthält in ihrem Anhang 2 eine Liste mit den Namen von natürlichen und juristischen Personen, gegen die sich die Sanktionen richten. Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung verbieten es, Gelder an die im Anhang 2 aufgeführten Personen zur Verfügung zu stellen. Art. 4a sieht für diese Personen ein Ein- und Durchreiseverbot für die Schweiz vor.

Noch vor dem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen wurde am 22. März 2002 das Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) gestützt auf die

Artikel 54 Abs. 1, 122 Abs. 1 und 123 Abs. 1 der Bundesverfassung als Rahmengesetz erlassen.⁹⁵² Art. 2 des Embargogesetzes dient nunmehr als Rechtsgrundlage für Verordnungen des Bundesrats oder Änderungen derselben, z.B. die TalibanV, und löst damit Art. 184 Abs. 3 der Bundesverfassung ab.

bb. Rechtsschutz vor nationalen Gerichten und dem EGMR

Nachfolgend gilt es zunächst darzustellen, wie der Fall des Herrn Nada vor dem Schweizer Bundesgericht entschieden wurde.

Herr Nada lebt in der italienischen Enklave Campione. Es handelt sich dabei um ein sehr kleines Gebiet, das von einem schweizerischen Kanton umgeben wird (Größe der Enklave 1,6 km²).⁹⁵³ Nach einer Entscheidung des UN-Sanktionsausschusses im Jahre 2001 wurde Herr Nada auf die Liste aufgenommen, da er „mit Osama bin Laden verbunden“ sei. Die Schweiz hat deswegen wenige Tage später Anhang 2 der TalibanV um seinen Namen ergänzt. So wurden nicht nur seine Vermögenswerte eingefroren, sondern auch ein Einreiseverbot gegen ihn verhängt, d.h., er durfte die Enklave nicht mehr verlassen und stand damit faktisch unter „Hausarrest“⁹⁵⁴. Da es im Jahr 2001 noch keine Verfahren vor dem Sanktionsausschuss gab, die der Einzelne selbst initiieren konnte, wandte er sich im Jahr 2005 an die Schweizer Behörden und beantragte, seinen Namen aus dem Anhang 2 der Liste zu streichen. Dies wurde mehrfach abgelehnt, obgleich ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen ihn am 31. Mai 2005 eingestellt wurde. Die vom UN-Sicherheitsrat durch Resolution 1730 (2006) geschaffene Koordinationsstelle wies das Gesuch des Herrn Nada, seinen Namen aus der Liste zu streichen, am 29. Oktober 2007 ebenfalls zurück.

Gegen die ablehnenden Verfügungen der Schweiz erhob Herr Nada schließlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor dem Bundesgericht und berief sich auf seine Grundrechte: das Eigentumsrecht, die Verteidigungsrechte, den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz und die Bewegungsfreiheit. Dieses hat am 14. November 2007 entschieden.

Im Rahmen des Verfahrens zwischen Herrn Nada und dem Staatssekretariat für Wirtschaft war streitig, ob und wie weit die

Beschlüsse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII für die Schweiz verbindlich seien und ob auf Grund dieser Bindung keine Streichung aus dem Anhang 2 der TalibanV erfolgen könne.⁹⁵⁵ Das Gericht ging bei seiner rechtlichen Betrachtung von zwei Zeitpunkten aus: einerseits dem Beschluss der TalibanV und der Listung des Herrn Nada, bevor die Schweiz Mitglied der Vereinten Nationen wurde, und andererseits die neue Rechtslage nach diesem Zeitpunkt.⁹⁵⁶ Maßgeblich sei die Rechtslage zur Zeit der Antragstellung durch Herrn Nada, also zur Zeit der UN-Mitgliedschaft der Schweiz. Somit gelten die Art. 25 und 48 SVN, die eine Bindung an die Charta für die UN-Mitgliedstaaten begründen. Diese Verpflichtung, die sich sowohl auf die Charta selbst als auch auf bindende Beschlüsse des Kapitels VII beziehe,⁹⁵⁷ sei auf Grund der Anordnung des Art. 103 SVN vorrangig vor anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen, wie z.B. der EMRK, zu behandeln.⁹⁵⁸ Jedoch seien nicht nur die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an die Charta gebunden, sondern auch der Sicherheitsrat selbst als handelndes Organ. Die Bindungswirkung der Beschlüsse des Sicherheitsrats sei dann nicht mehr gegeben, wenn diese Akte gegen das ius cogens verstießen, welches an der Spitze der völkerrechtlichen Normenhierarchie stehe.⁹⁵⁹ Die vom Betroffenen geltend gemachten Rechte gehörten jedoch nicht zu dem Bestand des ius cogens, insbesondere sei keine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit bzw. eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung ersichtlich, da aus humanitären Gründen bestimmte Vermögenswerte freigegeben werden könnten. Auch die Reisebeschränkung stelle keine Freiheitsentziehung dar.⁹⁶⁰ Das Bundesgericht hat auf Grund dieser Erwägungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.

Gegen die Schweiz erhob Herr Nada am 19. Februar 2008 eine Individualbeschwerde beim EGMR. Er machte insbesondere eine Verletzung seiner Konventionsrechte aus Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und schließlich Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) geltend.⁹⁶¹ Eine Berufung auf eine Verletzung des Eigentumsrechts aus Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK blieb Herrn Nada verwehrt, da die Schweiz dieses Protokoll zwar am 19. Mai 1976 unterzeichnete, aber bisher noch nicht ratifiziert hat.⁹⁶² Obgleich sein Name nunmehr von der Liste entfernt⁹⁶³ und die Schweizer TalibanV dahingehend abgeändert wurde,

bleibt seine Beschwerde weiterhin anhängig und wurde zur Entscheidung an die Große Kammer verwiesen, die am 12. September 2012 darüber entschieden hat.⁹⁶⁴

Zu den beiden dargestellten Konstellationen, in denen der EGMR über Beschwerden entschied, deren rechtlicher Rahmen auch durch die Resolutionen des Sicherheitsrats bestimmt war, trat mit dem Fall Nada eine weitere, die sich von den bisherigen unterscheidet: Im Fall Bosphorus wurde eine Resolution des Sicherheitsrats auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft umgesetzt und durch einen EU-Mitgliedstaat, der zugleich Konventionsstaat war, auf seinem Staatsgebiet angewendet. Im Fall Behrami/Saramati wurde das Handeln bzw. Unterlassen von Truppen, die von Konventionsstaaten gestellt wurden, aber außerhalb des Gebiets dieser Staaten handelten, um unter der Kontrolle der Vereinten Nationen eine Resolution des Sicherheitsrats umzusetzen, allein den Vereinten Nationen zugerechnet. Der nunmehr entschiedene Fall Nada betrifft die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats für einen Konventionsstaat. Dabei ist der Konventionsstaat zugleich Transformator. Eine internationale Organisation ist nicht dazwischengeschaltet.

Der EGMR bejahte im Fall Nada seine Zuständigkeit *ratione personae*. Die Beschwerde falle in den Anwendungsbereich von Art. 1 EMRK, die Schweiz sei daher verantwortlich.⁹⁶⁵ Zur Begründung führte die Große Kammer zwei Aspekte an: Die Maßnahmen, zu denen der Sicherheitsrat die Staaten verpflichtete, seien erstens „im vorliegenden Fall innerstaatlich durch eine VO des Bundesrats durchgeführt worden“⁹⁶⁶ und zweitens seien „die Anträge des Bf., das Einreiseverbot in die Schweiz aufzuheben, (...) von den Schweizer Behörden (...) zurückgewiesen worden“⁹⁶⁷. Im Rahmen der Prüfung, ob ein Eingriff in Art. 8 EMRK⁹⁶⁸ gerechtfertigt werden könne, bezog der EGMR sodann die Ebene der Vereinten Nationen mit ein. Dazu verwies er zunächst auf seine Rspr. in dem Fall Al-Jedda⁹⁶⁹:

„Art. 103 UN-Charta bestimmt, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Charta im Fall eines Widerspruchs mit Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkommen Vorrang haben. Bei der Prüfung, ob Art. 103 UN-Charta (...) anwendbar ist, muss entschieden werden, ob zwischen den Verpflichtungen des Vereinigtes

*Königreichs aus der Resolution 1546 des Sicherheitsrats der VN und denen aus Art. 5 EMRK ein Widerspruch besteht. (...) Bei der Auslegung (...) einer Resolution des Sicherheitsrats [muss] die Vermutung gelten, dass sie die Mitgliedsstaaten nicht dazu verpflichten will, grundlegende Prinzipien der Menschenrechte zu verletzen (...).*⁹⁷⁰

Für den Fall Nada sah die Große Kammer die dargestellte Vermutung jedoch als widerlegt an, denn die „Resolution 1390 (2002) verpflichtet (...) die Staaten ausdrücklich, Personen auf der VN-Liste daran zu hindern, ihr Gebiet zu betreten und durchzureisen.“⁹⁷¹ Der klare und eindeutige Wortlaut fordere von den Staaten die Umsetzung von Maßnahmen, die Menschenrechte verletzen könnten.⁹⁷² Trotz dieser Feststellung traf die Große Kammer keine generelle Aussage zum Verhältnis von UN-Charta und der EMRK. Eine solche war deshalb entbehrlich, weil der Gerichtshof deutlich machte, dass Resolutionen des Sicherheitsrates zwar hinsichtlich ihres Zieles bindend wären, den Staaten im Hinblick auf die Mittel allerdings ein Spielraum zustehe.⁹⁷³ Ein solcher Spielraum wurde mit Verweis auf den Ausnahmetatbestand in Ziffer 2 lit. b und Nummer 8 der Resolution 1390 sowie auf eine Motion der schweizerischen Bundesversammlung⁹⁷⁴ angenommen. Diesen Spielraum habe die Schweiz konventionswidrig ausgestaltet.⁹⁷⁵

Die Sachverhaltskonstellation des Falls Nada unterscheidet sich insoweit von dem Fall Behrami/Saramati, als dass in der Rechtssache Nada die Handlungen – das Verwehren der Ein- und Durchreise und die Bestätigung durch das Urteil des Schweizer Bundesgerichts – gerade durch die nationalen Stellen auf dem Staatsgebiet des Konventionsstaats angeordnet und durchgeführt wurden. Dies gilt nach der Rechtsauffassung der Großen Kammer des EGMR auch dann, wenn der Aufenthaltsort des Herrn Nada auf dem Territorium eines anderen Konventionsstaats, nämlich Italien, liege und somit die faktischen Auswirkungen der Schweizer Handlungen extraterritorial eintreten.⁹⁷⁶ Im Ergebnis bejahte der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 8 und 13 EMRK.⁹⁷⁷

Leider hat der EGMR diese Beschwerde nicht genutzt, um als Große Kammer zu der Frage des Verhältnisses von UN-Charta und der EMRK Stellung zu nehmen. Die gewählte Argumentationslinie erinnert an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Tabakwerberichtlinie.

Hier arbeitete das deutsche Verfassungsgericht einen Bereich heraus, der allein national und nicht durch das Recht der EU geprägt war. Das Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts hatte allerdings den Zweck, die eigene Judikativkompetenz zu bejahen und das Vorliegen einer Solange-Konstellation zu verneinen.⁹⁷⁸

Anders als in der Rechtssache Nada äußerte sich die zweite Kammer des EGMR in dem Fall Al-Dulimi und Montana Management/Schweiz zu dem Verhältnis der Ebenen.⁹⁷⁹ Dieser Fall betraf allerdings nicht das 1267-Sanktionsregime zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Maßgeblich war hier insbesondere die Resolution 1483 des Sicherheitsrats vom 22. Mai 2003. Deren Ziffer 23 sah vor, dass die UNO-Mitgliedstaaten u.a. Gelder von Saddam Hussein selbst, Angehörigen seiner Regierung sowie anderen hohen Repräsentanten einfrieren sollten. Auch hier wurde – wie im Rahmen des 1267-Regimes – auf Ebene der Vereinten Nationen entschieden, wer von den gezielten Sanktionen betroffen ist. Das Vermögen des Herrn Al-Dulimi und der Firma Montana Management Inc. wurde auf Grund dieses Sanktionsregimes eingefroren. Ein Vorgehen der Kläger gegen die Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene blieb erfolglos.⁹⁸⁰ In Abgrenzung zu dem soeben dargestellten Fall Nada verneinte die Kammer hier einen Spielraum der Schweiz bei der Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrats.⁹⁸¹ In einem nächsten Schritt stellte sie in Anlehnung an die Bosphorus-Rechtsprechung fest, dass ein gleichwertiges Schutzniveau zu Gunsten der Rechte der Beschwerdeführer auf UN-Ebene nicht existiere.⁹⁸² Auch die Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts⁹⁸³ könne dieses Defizit nicht kompensieren, da dieses von einer Bindung der Schweiz an die UN-Resolutionen ausging und die Klagen der Beschwerdeführer abwies.⁹⁸⁴ Die Mehrheit der Kammer stellte daher eine Verletzung des Artikels 6 EMRK fest.⁹⁸⁵

cc. Motion der Schweiz

V.a. auf Bestreben von *Dick Marty* wurde eine Motion mit dem Titel „Die Uno untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung“ am 8. September 2009 durch den Ständerat und am 4. März 2010 durch den Nationalrat beschlossen. Eine solche Motion ist ein parlamentarisches Instrument der

Bundesversammlung, also dem Städte- und dem Nationalrat, wodurch die Regierung beauftragt werden kann, eine bestimmte Maßnahme zu treffen.⁹⁸⁶ Die Rechtsgrundlage für Motionen sind die Art. 120 ff. des Parlamentsgesetzes.⁹⁸⁷ Der Text der Motion lautet:

„1. Der Bundesrat wird beauftragt, dem Uno-Sicherheitsrat mitzuteilen, dass er ab Beginn des nächsten Jahres die Sanktionen gegen natürliche Personen, die aufgrund von Resolutionen im Namen der Terrorismusbekämpfung ausgesprochen wurden, nicht mehr umsetzen wird, wenn:

- die betroffene Person seit mehr als drei Jahren auf der ‚schwarzen Liste‘ figuriert und noch nicht vor Gericht gestellt wurde;*
- die betroffene Person nicht die Möglichkeit hatte, bei einer unabhängigen Instanz zu rekurrieren;*
- von keiner Justizbehörde gegen die betroffene Person Anklage erhoben wurde; und*
- seit der Aufnahme in die Liste kein neues die betroffene Person belastendes Element vorgebracht wurde.*

2. Der Bundesrat soll dabei seinen unerschütterlichen Willen bekräftigen, im Kampf gegen den Terrorismus weiterhin mitzumachen, jedoch klar zum Ausdruck bringen, dass es für einen demokratischen, auf das Primat des Rechtes gegründeten Staat unannehmbar ist, dass vom Sanktionskomitee ausgesprochene Sanktionen ohne alle Verfahrensgarantien zur Folge haben, dass man Menschen über Jahre hinweg und ohne jegliche demokratische Kontrolle ihrer elementarsten Grundrechte beraubt, Grundrechte notabene, die von den Vereinten Nationen proklamiert und propagiert wurden.“

Der Text dieser Motion wurde am 22. März 2010, also nach der Streichung des Herrn Nada von der Konsolidierten Liste am 23. September 2009, an den 1267-Sanktionsausschuss übermittelt.⁹⁸⁸ Dabei versicherte die Schweiz, dass es grundsätzlich zu keinen unmittelbar bevorstehenden Veränderungen im Hinblick auf die Umsetzung der Sanktionen durch die Schweiz komme. Nur im Falle des kumulativen Vorliegens aller vier in Nummer 1 der Motion genannten Bedingungen sei ein Abweichen von den Vorgaben der Vereinten Nationen vorgesehen. In einem Antwortschreiben

des Sanktionsausschusses betonte dieser die Verpflichtung der Schweiz zur Umsetzung der Resolutionen nach Art. 25 und 48 der Charta.⁹⁸⁹

In der Motion wird die Gewährung von Rechtsschutz gegen die Listung gefordert, zumindest dann, wenn die Person für eine gewisse Dauer von den Maßnahmen betroffen ist. Dies steht u.a. im Widerspruch zu der Rechtsauffassung des Bundesgerichts im Fall des Herrn Nada, das diesen auf Grund der Bindung der Schweiz und des Vorrangs des UN-Rechts gerade nicht gewähren wollte. Ein tatsächliches Abweichen der Schweiz von den Vorgaben der Vereinten Nationen erscheint jedoch nach der Reformierung der Listungsprozedur nur in wenigen Fällen vorstellbar, da eine regelmäßige Überprüfung von Amts wegen nunmehr vorgeschrieben ist, Ziffer 26 Resolution 1822 (2008). Es ist daher wahrscheinlich, dass im Rahmen dieser turnusmäßigen Überprüfung ein „neues die betroffene Person belastendes Element“⁹⁹⁰ von den Staaten vorgebracht wird. Das kumulative Vorliegen der Voraussetzungen erscheint daher nur in einzelnen Fällen denkbar.

5. Reaktionen des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Lissabon-Verfahren behielt sich das Bundesverfassungsgericht vor, trotz grundsätzlicher Bejahung der fortschreitenden europäischen Integration eine Identitäts- sowie eine Ultra-vires-Kontrolle durchzuführen. Auf diese Weise soll überprüft werden, ob die Union die nationale Verfassungsidentität wahre bzw. ob die EU im Rahmen der vertraglich festgelegten Grenzen handle. Um diese Letztentscheidungskompetenz gegenüber der Europäischen Union zu begründen, verwies das Bundesverfassungsgericht u.a. auf das Kadi-Urteil des EuGH. So hieß es:

„Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten. Es verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht – allerdings unter Inkaufnahme entsprechender Konsequenzen im Staatenverkehr – nicht beachtet, sofern

nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist [...]. Eine entsprechende Auffassung hat auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit seiner Entscheidung vom 3. September 2008 in der Rechtssache Kadi zugrunde gelegt, wonach dem völkerrechtlichen Geltungsanspruch einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen grundlegende Rechtsprinzipien der Gemeinschaft entgegengehalten werden können [...]. Damit hat der Gerichtshof in einem Grenzfall die Selbstbehauptung eigener Identität als Rechtsgemeinschaft über die ansonsten respektierte Bindung gestellt: Eine solche Rechtsfigur ist nicht nur im Völkerrechtsverkehr als Berufung auf den ordre public als Grenze vertraglicher Bindung vertraut; sie entspricht jedenfalls bei einem konstruktiven Umgang auch der Idee von nicht strikt hierarchisch gegliederten politischen Ordnungszusammenhängen. Es bedeutet in der Sache jedenfalls keinen Widerspruch zu dem Ziel der Europarechtsfreundlichkeit [...].“⁹⁹¹

Das Bundesverfassungsgericht hat die Bewahrung der europäischen Verfassungsgrundsätze durch den EuGH als Rechtfertigung dafür genutzt, um den eigenen Anspruch auf verfassungsrechtliche Kontrolle gegenüber der Union zu rechtfertigen. Dem Postulat des EuGH, er allein bewerte die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Europäischen Union, hielt das nationale Verfassungsgericht sodann das eigene widersprüchliche Verhalten vor. Nicht nur das deutsche, sondern auch andere mitgliedstaatliche Verfassungsgerichte könnten sich in ihrem Anspruch auf mitgliedstaatliche judikative Kontrolle gegenüber den Handlungen der Europäischen Union bestätigt sehen. Der EuGH nehme schließlich selbst eine Kontrollkompetenz gegenüber den Beschlüssen des Sicherheitsrats, einer fremden rechtlichen Ebene, in Anspruch.

Ein Unterschied zwischen der europäischen Kadi-Konstellation und den denkbaren Verfahrenskonstellationen vor dem Bundesverfassungsgericht kann darin erblickt werden, dass der EuGH eine europäische Verordnung überprüfte, also einen Rechtsakt aus europäischer Rechtsquelle, wohingegen das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Identitäts- oder Ultra-vires-Kontrolle Rechtsakte der Europäischen Union und gerade nicht nationale Handlungen überprüfen wird.

Mittlerweile hat es den ersten Anwendungsfall der verfassungsrechtlichen

Ultra-vires-Kontrolle gegeben. Es handelte sich um die Verfassungsbeschwerde des Automobilzulieferers Honeywell. Im Kern der Entscheidung des BVerfG ging es um die Frage, ob der EuGH in seiner Mangold-Entscheidung⁹⁹² eine unzulässige Rechtsfortbildung betrieben hatte. Beschwerdegegenstand war ein Urteil des deutschen Bundesarbeitsgerichts, das wiederum ein Urteil des EuGH adaptierte.⁹⁹³ Es wurde somit faktisch ein Rechtsakt einer fremden Rechtsordnung überprüft. Dieser war lediglich eingebettet in eine Handlung der nationalen Judikative, die den Beschwerdegegenstand darstellte. In der Rechtssache Kadi stellte der Gerichtshof fest, dass die Union einen Verstoß gegen europäisches Recht begangen hatte. Hinter dem rechtswidrigen Sekundärrecht standen jedoch gleichwohl materiell die Resolutionen des Sicherheitsrats. Die Aussagen des Verfassungsgerichts implizieren, dass es die formale Beschränkung des Kontrollspektrums durch den Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat bei materieller, ganzheitlicher Betrachtung für nicht haltbar erachtete.

Es besteht dennoch ein offensichtlicher Unterschied zwischen den Konstellationen im Hinblick auf die vertragliche Bindung der Bezugsobjekte. Die Europäische Union ist kein Mitglied der Vereinten Nationen. Eine völkerrechtliche Bindung auf Grund eines Vertrags besteht nicht. Deutschland dagegen ist ein Mitgliedstaat der Europäischen Union. Bei der Identitäts- oder Ultra-vires-Kontrolle kommt es deswegen auf die übertragenen Kompetenzen und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung an. Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Reichweite der Befugnisse der Union, die aus der Mitgliedschaft Deutschlands im Staatenverbund entstehen. Der Verfassungsverstoß ist dann festzustellen, wenn die Union außerhalb der vertraglich festgelegten Grenzen handelt, deren Einhaltung die nationale Verfassung gebietet.

In der Rechtssache Kadi wurde dagegen die völkerrechtliche Bindung der Union an die Charta der Vereinten Nationen und deren Sekundärrecht verneint, lediglich die 27 Mitgliedstaaten der Union sind Mitglieder der Vereinten Nationen.⁹⁹⁴ Gegenstand in der Rechtssache Kadi war somit gerade nicht die Reichweite und die Grenze einer völkerrechtlichen Bindung. Insoweit „hinkt“ der Vergleich des Bundesverfassungsgerichts. Die Verpflichtungen der Union gegenüber den Vereinten Nationen können nicht mit denen Deutschlands gegenüber der Union verglichen werden.

Ein weiterer Unterschied ist, dass die Rechtsakte der Union, die vor dem Verfassungsgericht im Rahmen der Identitäts- oder Ultra-vires-Kontrolle problematisiert werden können, durch die besonderen Merkmale der normativen Supranationalität geprägt sind, die zu einer effektiven und einheitlichen Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten führen sollen. Durch diese normative Supranationalität wird intendiert, dass die Anwendbarkeit des europäischen Rechts unter keinem mitgliedstaatlichen Vorbehalt steht. Resolutionen des Sicherheitsrats weisen diese Besonderheiten nicht auf und entfalten diese starke Kraft in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten gerade nicht. Ein nationaler Zwischenschritt, eine Umsetzung durch die Staaten, ist dem Völkerrecht gerade immanent. Dem Telos des europäischen Konzepts der Supranationalität wird in der Argumentation des Verfassungsgerichts ebenfalls nicht ausreichend Rechnung getragen.

Der Vergleich des Bundesverfassungsgerichts ist daher in Bezug auf die materiellen Grundsätze (Verfassungsvorbehalt gegenüber den Vorgaben einer fremden Rechtsordnung) durchaus stimmig, vernachlässigt jedoch die Besonderheiten, die sich für die Staaten aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergeben. Es ist jedoch zu betonen, dass das Bundesverfassungsgericht der Union das Verfassungskonzept zugesteht. So spricht das Gericht zwar nicht von Verfassungsgrundsätzen des Unionsrechts, wohl aber von „grundlegende[n] Rechtsprinzipien der Gemeinschaft“⁹⁹⁵. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts lässt den Schluss zu, dass dieses dem europäischen Primärrecht im Kontext der Rechtssache Kadi die gleiche *verfassungsrechtliche* Position einräumt, wie es sie dem Grundgesetz im Kontext der Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle gegenüber Handlungen der Europäischen Union zugesteht.

D. Adaption der Konzeption des EuGH: die Rechtsprechung des Gerichts in der Rechtssache Kadi II

Am 30. September 2010 – zwei Jahre nach dem Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat, dessen Aussagen der EuGH in der Folge bereits bestätigt hatte⁹⁹⁶ – erging das Urteil in der Rechtssache Kadi II. Herr Kadi klagte erneut gegen die Kommission, die

von dem Rat und den Mitgliedstaaten Frankreich und Großbritannien, beide zugleich ständige Mitglieder des Sicherheitsrats, unterstützt wurde. Der Kläger begehrte die Nichtigkeitserklärung einer Durchführungsverordnung der Kommission⁹⁹⁷, die wiederum eine Verordnung des Rats⁹⁹⁸ änderte. Die Rechtsakte führten dazu, dass Herr Kadi weiterhin von den restriktiven Maßnahmen nach dem 1267-Regime betroffen blieb. Es handelte sich dabei um ein eigenständiges Verfahren und nicht um eine Zurückweisung der Rechtssache an die Kammer durch den EuGH.⁹⁹⁹

I. Darstellung der Ereignisse nach Ergehen der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Kadi I

Der EuGH hatte mit seinem Urteil aus dem September 2008 in der Rechtssache Kadi die Verordnung für nichtig erklärt, die zum Einfrieren der Gelder des Klägers führte, soweit diese Herrn Kadi betraf. Gleichzeitig beließ der EuGH jedoch die Wirkungen der Verordnung für einen Zeitraum von drei Monaten aufrecht. So sollten der Rat und die Kommission die Möglichkeit bekommen, die Grundrechtsverstöße der Verordnung zu beheben. Am 8. September 2008, fünf Tage nach dem Urteil des Gerichtshofs, forderte die Europäische Union bei dem 1267-Ausschuss eine Zusammenfassung der Gründe der Listung des Herrn Kadi an. Diese Zusammenfassung wurde an die Europäische Union übermittelt und gleichzeitig auf der Webseite des Sanktionsausschusses veröffentlicht. Sie subsumierte das Verhalten des Herrn Kadi unter die Voraussetzungen von Ziffer 2 der Resolution 1822 (2008).¹⁰⁰⁰ Nach dieser Darstellung soll Herr Kadi Gründungsmitglied und Leiter mehrerer Banken und Unternehmen gewesen sein, die mit der Al-Qaida und Osama bin Laden zusammen gearbeitet hatten. So wurde er beschuldigt, u.a. Gelder an Extremisten transferiert zu haben.

Die Kommission übermittelte Herrn Kadi am 22. Oktober 2008 diese Gründe. Ihm wurde eine Frist bis zum 10. November 2008 gewährt, sich zu den Vorwürfen zu äußern. Herr Kadi tat dies fristgerecht und forderte die Kommission auf, ihm die Beweise für die erhobenen Vorwürfe offen zu legen. Zudem erbat er sich die Möglichkeit einer erneuten Stellungnahme nach dem Erhalt der geforderten Beweise. Gleichzeitig

fürhte er den Gegenbeweis zu den erhobenen Vorwürfen, soweit es ihm möglich war.

Die Kommission erließ am 28. November 2008 die Verordnung 1190/2008 zur 101. Änderung der Verordnung 881/2002, mit der die Listung des Herrn Kadi fortgesetzt wurde.¹⁰⁰¹ Erst nachdem diese Verordnung durch die Kommission erlassen worden war, antwortete sie Herrn Kadi mit Schreiben vom 8. Dezember 2008. Darin verneinte sie ihre Pflicht zum Vorlegen von Beweisen und vertrat die Rechtsauffassung, dass sie den Anforderungen des Kadi-Urteils des Gerichtshofs ausreichend nachgekommen sei. Herr Kadi reichte daraufhin am 26. Februar 2009 erneut Klage vor dem Gericht ein.

II. Urteil des Gerichts in der Rechtssache Kadi II

In dem Urteil übernahm das EuG das Verfassungskonzept des EuGH. Der Gegenstand der richterlichen Untersuchung war europäisches Sekundärrecht. Die Verordnung wurde anhand europäischer Grundrechte überprüft.

1. Umfang der gerichtlichen Kontrolle

Zwischen dem Kläger und den anderen Verfahrensbeteiligten – der Kommission, den beteiligten Regierungen und dem Rat – war streitig, wie weit die richterliche Kontrolle von völkerrechtsdeterminierten Unionsrechtsakten reichen darf. Keiner der Verfahrensbeteiligten stellte jedoch die gerichtliche Prüfung als solche in Frage.¹⁰⁰²

Der Kläger vertrat die Auffassung, dass eine „eingehende und strenge“¹⁰⁰³ gerichtliche Kontrolle vorzunehmen sei und, da es sich bei dem Einfrieren von Geldern um eine intensive Grundrechtsverletzung handele, „besonders stichhaltige Beweise“¹⁰⁰⁴ zu fordern und diese „mit besonderer Sorgfalt“¹⁰⁰⁵ vom Gericht zu überprüfen seien.

Die Kommission und die am Verfahren beteiligten Regierungen sahen das Grundrecht auf effektive gerichtliche Kontrolle dagegen in einer Wechselbeziehung zu den internationalen Beziehungen. Sie behaupteten, dass sich der EuGH hinsichtlich des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle

in der Rechtsmittelentscheidung in dem Verfahren Kadi I nicht festgelegt hätte.¹⁰⁰⁶ In der Folge wurden von der Kommission und den beteiligten Regierungen zwei verschiedene Prüfungsmaßstäbe angeführt.¹⁰⁰⁷ Wie umfangreich die richterliche Kontrolle sein müsse, hänge davon ab, ob die betroffene Maßnahme eine eigene Ermessensentscheidung der Gemeinschaft (nunmehr Union) sei oder nicht.

Handele es sich um eine eigene Ermessensentscheidung der Gemeinschaft, so würden nach der Auffassung der Kommission und der am Verfahren beteiligten Regierungen die Grundsätze der Judikatur des Gerichts in den Verfahren der People's Mojahedin Organization of Iran gelten.¹⁰⁰⁸ Die Judikatur erging zu dem 1373-Regime.¹⁰⁰⁹ Diese Urteile konturierten den Rechtsschutz gegen die autonome Listung durch die Europäische Union. Die von der Listung betroffene Organisation wurde 1965 gegründet und trat für eine politische Umgestaltung des Irans ein. Dieser Kampf wurde auch bewaffnet geführt. Nach Angaben der Organisation übte sie seit 2001 jedoch keine militärischen Aktivitäten mehr aus. Die Listung der People's Mojahedin Organization of Iran erfolgte erstmals auf Betreiben der britischen Regierung am 2. Mai 2002 im Rahmen der von der Europäischen Union autonom erstellten Liste des 1373-Regimes.¹⁰¹⁰ Um die Nichtigkeit der europäischen Beschlüsse zu erreichen, erhob die Organisation Klage vor dem Gericht. Im Mittelpunkt des Verfahrens standen v.a. die Beschlüsse des Rats zur Durchführung der Verordnung 2580/2001.¹⁰¹¹ Vom Maßstab der Nichtigkeitsklage erfasst sei nach der Auffassung des Gerichts im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne auch die „Kontrolle der Rechtmäßigkeit des fraglichen Beschlusses auf die Beurteilung von Tatsachen und Umstände[n], die zu seiner Begründung herangezogen werden sowie auf die Prüfung der Beweismittel und Informationen, auf die sich die Beurteilung stützt“¹⁰¹². Diese sehr weitgehende Kontrolle wurde durch das Gericht punktuell verengt. Es betonte, dass der Rat bei der Beurteilung der Umstände über ein weites Ermessen verfüge. Bei einer Überprüfung dieser Ermessensentscheidung müsse sich das Gericht darauf beschränken, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht eingehalten worden seien, der Sachverhalt richtig ermittelt worden sei und kein *offensichtlicher* Fehler bei der Beurteilung von Tatsachen oder ein Ermessensmissbrauch vorliege.¹⁰¹³ Jedoch komme der Einhaltung der Verfahrensgarantien

gerade dann eine „grundlegende Bedeutung“¹⁰¹⁴ zu, wenn ein Organ ein weites Ermessen habe. Die äußerste Grenze der richterlichen Überprüfung sei allerdings dann erreicht, wenn das Gericht die Zweckmäßigkeitserwägungen des Rats durch seine eigenen ersetze.¹⁰¹⁵ In den Verfahren zu der Umsetzung des 1373-Regimes fand demnach grundsätzlich eine vollumfängliche Prüfung statt, diese war allerdings im Hinblick auf das Ermessen des Rats begrenzt.

Die Kommission machte in dem Verfahren Kadi II jedoch deutlich, dass nach ihrer Rechtsauffassung der Maßstab aus der Rechtsprechungslinie zu der Listung der Organisation People's Mojahedin Organization of Iran nicht auf Entscheidungen mit Bezug zu dem 1267-Regime übertragbar sei.¹⁰¹⁶ Denn im Fall des 1267-Regimes liege keine eigene Ermessensentscheidung der Gemeinschaft vor, diese werde auf Ebene der Vereinten Nationen getroffen. Eine vollumfängliche Prüfung komme daher nicht in Betracht. Vielmehr dürfe sich die richterliche Kontrolle allein darauf erstrecken, ob das Verfahren auf EG-Ebene die Verfassungsgrundsätze des Primärrechts verletze.¹⁰¹⁷ Diese Argumentation stütze sie auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten *und der Europäischen Gemeinschaft* zur Umsetzung der Resolutionen.¹⁰¹⁸ Etwaige Beweisfragen sollten, anders als vom Kläger gefordert, auf Ebene der Vereinten Nationen behandelt werden. Zudem verfüge die Kommission faktisch nicht über die vom Kläger geforderten Beweise. Da die Rolle der Union im Rahmen des 1267-Regimes begrenzt sei, gelte dies nach der Rechtsauffassung der Kommission ebenfalls für die richterliche Überprüfung auf europäischer Ebene. Das Gericht solle daher ausschließlich untersuchen, ob dem Kläger die Gründe für die andauernde Listung mitgeteilt worden seien, seine Stellungnahme sorgfältig geprüft worden und die Beurteilung derselben nicht „unangemessen oder offensichtlich fehlerhaft“¹⁰¹⁹ sei.

Wie die Kommission war auch der Rat der Auffassung, dass der EuGH sich bisher hinsichtlich des Umfangs der richterlichen Kontrolle nicht festgelegt habe.¹⁰²⁰ Er schlug einen eingeschränkten Maßstab vor, da es sich um einen komplexen Sachverhalt handele. Eine solch schwierige Ermessensentscheidung dürfe nur dann für nichtig erklärt werden, wenn das Organ „einen offensichtlichen Beurteilungsfehler oder einen

Ermessensmissbrauch begangen“¹⁰²¹ habe.

Das Gericht stellte zunächst die gegenläufigen Grundsätze – die Respektierung der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit und die Verfassungsgrundsätze des europäischen Primärrechts – dar. Es widersprach ausdrücklich der Rechtsauffassung der Kommission, der am Verfahren beteiligten Regierungen und des Rats, wonach sich der EuGH in der Rechtsmittelentscheidung Kadi I nicht auf einen Maßstab für die gerichtliche Kontrolle festgelegt habe: Zu Gunsten der europäischen Verfassungsgrundsätze und mit Verweis auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache Kadi I gelangte das Gericht zu einer „*grundsätzlich umfassende[n]* Kontrolle“¹⁰²², „solange die vom Sanktionsausschuss geschaffenen Überprüfungsverfahren offenkundig nicht die Garantien eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes bieten“¹⁰²³. Nachfolgend beschrieb das Gericht vier Defizite des administrativen Kontrollverfahrens auf UNEbene: Es bestehe weiterhin, auch unter Beachtung der Schaffung des Amts einer Ombudsperson, kein unparteiischer und unabhängiger Spruchkörper, zudem herrsche das Erfordernis der Einstimmigkeit für De-Listing-Beschlüsse im Sanktionskomitee, die Offenlegung der Beweise an den Betroffenen stehe im Ermessen des Ausschusses und es gebe keine Schutzvorkehrungen dahingehend, dass der Gelistete über ausreichende Informationen verfüge.¹⁰²⁴

Die richterliche Kontrolle umfasse daher nicht nur die Frage, ob es eine Begründung zu der Maßnahme der Kommission gebe, sondern auch, wie deren materieller Gehalt – die aufgeführten Beweise und Angaben – zu bewerten sei.¹⁰²⁵ In einigen Verfahren vor den europäischen Gerichten, u.a. in dem Verfahren OMPI im Rahmen der Überprüfung des 1373-Regimes war erwogen worden, die Reichweite der richterlichen Überprüfung auf *offensichtliche* Fehler bei der Beurteilung von Tatsachen zu beschränken.¹⁰²⁶ Eine Unterscheidung des Prüfungsmaßstabs je nachdem, ob es sich um das 1267- oder 1373-Regime handelt, wurde durch das Gericht abgelehnt. Denn obgleich auf das Urteil in der Rechtssache OMPI verwiesen wurde, erfolgte gerade kein Verweis auf die Stelle, die eine solche eingeschränkte Kontrolle billigte.¹⁰²⁷ Das Gericht könne die inhaltliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre

Vollständigkeit und Zuverlässigkeit und die gewonnenen Schlussfolgerungen prüfen.¹⁰²⁸ Dies gelte umso mehr im Hinblick auf den Umfang und die Dauer der in Rede stehenden Maßnahme. Die Grenze für die Ausübung der richterlichen Überprüfung bilde – insoweit besteht eine Parallele zu der Organisation People’s Mojahedin Organization of Iran-Judikatur – die Ersetzung der Zweckmäßigkeitserwägungen des zuständigen Organs durch die des Gerichts.¹⁰²⁹

Das Gericht schloss sich demnach grundsätzlich der Rechtsauffassung des Klägers an und ging von einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle aus. Diese könne jedoch unter Umständen im Hinblick auf die Zweckmäßigkeitserwägungen der Ermessensentscheidung des Unionsorgans begrenzt sein.

2. Verletzung von Verteidigungsrechten und des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz

Die im Kadi II-Verfahren betroffenen Verteidigungsrechte – das Recht auf Mitteilung und Anhörung – waren ebenfalls im Rahmen der Verfahren zu der Listung der People’s Mojahedin Organization of Iran von Bedeutung. Das EuG stellte in diesen Verfahren eine Verletzung der Verteidigungsrechte im Hinblick auf die autonome EU-Liste fest.¹⁰³⁰

Einige Grundsätze dieser Rechtsprechung wurden vom EuG in Kadi II adaptiert.

a. Verteidigungsrechte in der Judikatur des EuG die Listung der People’s Mojahedin Organization of Iran betreffend

Verteidigungsrechte müssen Bestandteil des Verfahrens sein, das zu einem Beschluss darüber führt, eine Person auf die europäische Liste zu nehmen oder sie darauf zu belassen. Maßgeblich seien dabei nach Auffassung des Gerichts das Recht auf Mitteilung der zur Last gelegten Umstände und das Recht zur Stellungnahme durch den Betroffenen (Anhörung).¹⁰³¹ In Abgrenzung zu dem 1267-Regime ergäben sich zu Gunsten der Gemeinschaft eine eigene Befugnis und ein Ermessensspielraum, diese böten den Raum für die Verwirklichung dieser Rechte.¹⁰³² Bei der Gewährung der Verteidigungsrechte sei zwischen dem Erstbeschluss der

Listung durch den Rat und dem Folgebeschluss zu unterscheiden. Werde der Betroffene erstmals gelistet, so dürfe der „Überraschungseffekt“¹⁰³³ des Ausgangsbeschlusses nicht beeinträchtigt werden. Daher nahm das Gericht an, dass sowohl die Mitteilung als auch die Anhörung erst *nach* diesem erfolgen dürften. Die Anhörung müsse zudem nicht von Amts wegen erfolgen, vielmehr stehe es dem Betroffenen offen, Klage zu erheben.¹⁰³⁴ Handele es sich dagegen um einen Folgebeschluss, seien Mitteilung und Anhörung *vor* Erlass des zweiten Beschlusses notwendig. Nicht erforderlich sei dabei, dass der Rat die Stellungnahme der Betroffenen beantworte.¹⁰³⁵ Ausnahmen von diesen Grundsätzen seien nur möglich, wenn zwingende „Erwägungen der Sicherheit der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen“¹⁰³⁶ entgegenstünden.

Das Gericht wies jedoch darauf hin, dass die Verteidigungsrechte des Betroffenen auf der Gemeinschaftsebene bei der Umsetzung des 1373-Regimes einen eingeschränkten Umfang hätten, da diese in erster Linie auf der nationalen Ebene von der zuständigen Behörde verwirklicht werden sollten. Dort müsse dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden, sich zu „Zweckmäßigkeit und Begründetheit des Beschlusses“¹⁰³⁷ zu äußern. Die ordnungsgemäße Ausgestaltung des Verfahrens sowie die Wahrung der nationalen Grundrechte sei ausschließliche Sache der nationalen Stellen. Rechtsschutz böten die mitgliedstaatlichen Gerichte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.¹⁰³⁸ Erst wenn der Rat Verdachtsgründe dafür habe, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten eine Prüfung der Beweise und Indizien unterlassen hätten, die zur Listung des Betroffenen vorgebracht worden seien, solle er in größerem Ausmaß gegenüber diesen tätig werden.¹⁰³⁹ Dies ergebe sich aus dem Loyalitätsgebot des Art. 10 EG (nunmehr Art. 4 Abs. 3 EU n.F.), das zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft wirke.¹⁰⁴⁰

b. Übertragung auf das 1267-Regime

Bei der Übertragung der Judikatur zum 1373- auf das 1267-Regime in der Rechtssache Kadi II ist zwischen der Zuständigkeit der handelnden Organe für die Verwirklichung der Rechte des Betroffenen und dem materiellen Gehalt der rechtlichen Garantien zu unterscheiden. In Bezug auf die

Zuständigkeit für die Einhaltung der Verfahrensrechte betonte das Gericht die Unterschiede des 1267- und des 1373-Verfahrens, obgleich beide gemein haben, dass sie zweistufig ausgestaltet sind: im Fall der UN-determinierten Liste wird auf UN- und EU-Ebene agiert und im Fall der autonomen EU-Liste auf europäischer und mitgliedstaatlicher Stufe. Die beschriebenen Defizite des 1267-Sanktionsmechanismus bestünden auf UN-Ebene.¹⁰⁴¹ Die Wahrung der Verfahrensrechte sei auf mitgliedstaatlicher Ebene im Fall der autonomen EU-Liste grundsätzlich ausreichend gewährleistet.¹⁰⁴² Dies gelte allerdings nicht für das Verfahren auf UN-Ebene im Rahmen des 1267-Regimes. Daher seien die Gemeinschaftsorgane – anders als in der Rechtssache OMPI, wo diese nur subsidiär bzw. im Falle von Verdachtsmomenten agierten – für die Gewährleistung der Rechte zuständig.¹⁰⁴³

Das EuG adaptierte allerdings im Hinblick auf den materiellen Gehalt der Verteidigungsrechte – wie zuvor der EuGH¹⁰⁴⁴ – trotz der Unterschiede zwischen den beiden Sanktionsregimen die Grundsätze der OMPI-Judikatur. Es kritisierte insbesondere, dass die Kommission die Verteidigungsrechte des Herrn Kadi „nicht gebührend“¹⁰⁴⁵, sondern „nur rein formal und nur dem Anschein nach“¹⁰⁴⁶ berücksichtigt hatte. Die Anschuldigungen seien unpräzise formuliert worden, dem Betroffenen sei kein Zugang zu Beweisen verschafft und darüber hinaus seien die vom Kläger vorgebrachten Entlastungsbeweise von der Kommission nicht entkräftet worden.

An dieser Stelle deutete das Gericht den Umfang der Begründungspflicht der Kommission bei der Mitteilung der Entscheidung über das Einfrieren der Gelder an. Die Begründung sei die Voraussetzung dafür, dass sowohl der Betroffene als auch der Richter die Vorwürfe beurteilen könnten. Im Rahmen der OMPI-Judikatur hatte das Gericht dazu bereits Ausführungen gemacht. In der Begründung müssten danach nicht alle rechtlichen und tatsächlichen Aspekte enthalten sein, der Umfang orientiere sich vielmehr an der Natur und dem Kontext des Rechtsakts. Bei der Listung seien genau die Gründe anzugeben, die das Organ im Rahmen eines Erstbeschlusses zu einer Listung und im Rahmen eines Folgebeschlusses zu einer Fortführung veranlasst hätten. Davon umfasst seien auch die Erwägungen, die zur Ausübung des Ermessens in einer bestimmten Weise bewogen hätten.¹⁰⁴⁷

Es ist daher davon auszugehen, dass die Begründungspflicht, die die europäischen Organe trifft, weitreichender ist als die Zusammenfassung der Gründe, die gemäß Ziffer 13 der Resolution 1822 (2008) auf der Webseite des Sanktionsausschusses veröffentlicht wird.

Das Gericht wies in der Rechtssache OMPI allerdings darauf hin, dass die Begründungspflicht auf Grund von zwingenden Erwägungen eingeschränkt sein könne. Ein normatives Leitmotiv biete dabei die Richtlinie 2004/38/EG betreffend die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen.¹⁰⁴⁸ Deren Art. 30 Abs. 2 sieht als Kompensation für die verwehrte Begründung vor, dass dem Betroffenen zumindest die genauen Erwägungen für die Verneinung der Begründungspflicht mitgeteilt werden. Ein schlichter Verweis auf zwingende Erwägungen genüge daher nicht.¹⁰⁴⁹

Das Gericht stellte in der Rechtssache Kadi II einen Verstoß gegen die Verteidigungsrechte fest. Damit verbunden war zugleich ein Verstoß gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz, da sich das Gericht mangels hinreichender Begründung nicht in der Lage sah, die Rechtmäßigkeit der Verordnung der Kommission zu beurteilen.

3. Beeinträchtigung des Eigentumsrechts

Die Maßnahme stelle zudem im Hinblick auf den Umfang und die Dauer eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts des Herrn Kadi dar.¹⁰⁵⁰

4. Adaption des EuGH-Konzepts trotz eigener Bedenken der Kammer

In seiner Entscheidung vom 30. September 2010, die noch nach alter Rechtslage erging, adaptierte das Gericht die Aussagen der Großen Kammer des EuGH aus dem Jahr 2008. Gleichwohl äußerte es deutliche Zweifel daran, ob diese Grundsätze mit dem Völker- und dem Europarecht „voll und ganz im Einklang“¹⁰⁵¹ stünden. Die in der Literatur vorgebrachten Einwände gegen die Entscheidung des EuGH stellte das Gericht umfassend dar.¹⁰⁵² Es machte zudem deutlich, dass diese „nicht ohne Gewicht“¹⁰⁵³ seien. Jedoch beugte sich das Gericht der

„hierarchische[n] Struktur der Gerichte“¹⁰⁵⁴ und entschied gemäß der von der Großen Kammer des EuGH aufgestellten Maßstäbe. Es obliege allein dem EuGH, seine Aussagen zu revidieren oder zu präzisieren.

Das Gericht machte daher zunächst deutlich, dass es von der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Kadi I nicht überzeugt sei und stellte alle Gegenargumente dar. Diese wurden jedoch nicht widerlegt. Vielmehr begründete das Gericht die Adaption der Kadi I Entscheidung in erster Linie mit der eigenen Unterordnung im Verhältnis zu dem Gerichtshof. Damit legten die Richter offen, dass sie dem Gerichtshof wegen des Macht-, aber nicht wegen des rechtlichen Arguments folgten. Die Adaption des Verfassungskonzepts durch das Gericht wirkt wie eine Überzeichnung des Grundgedankens der EuGH-Entscheidung, da die Rechtsprechung des EuGH zwar kritisiert, dann aber äußerst strikt angewandt wurde.

Das Gericht hob daher die Verordnung (EG) 1190/2008 der Kommission vom 28. November 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) 881/2002 des Rats auf, soweit sie Herrn Kadi betraf.

E. Zur Behandlung von „Kadi-Konstellationen“: Analyse der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Kadi II

Gegen die Entscheidung des EuG wurden am 10. Dezember 2010 Rechtsmittel von dem Rat, der Kommission und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland beim Gerichtshof eingelegt.¹⁰⁵⁵ Auf Ebene der Vereinten Nationen ist derweil am 5. Oktober 2012 beschlossen worden, den Namen des Herrn Kadi von der Konsolidierten Liste zu streichen.¹⁰⁵⁶ Dies geschah vor Ergehen der Schlussanträge und des Urteils der Großen Kammer, der Fortgang des Prozesses hatte insofern nur geringe tatsächliche Auswirkungen.

I. Zusammenfassung der Schlussanträge in der Rechtssache Kadi II

In seinen Schlussanträgen legte der Generalanwalt Yves Bot dar, wie er das Urteil des EuGH aus dem Jahr 2008 in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat interpretiert hatte.¹⁰⁵⁷ Im Kern

ging es darum, den Umfang und die Art des vom EuGH verwendeten Begriffs der „grundsätzlich umfassenden Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe der Europäischen Union zur Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen“¹⁰⁵⁸ zu präzisieren.¹⁰⁵⁹ Yves Bot stellte seinen Schlussanträgen die Feststellung voran, dass der Kampf gegen Terrorismus einerseits insbesondere den Schutz der Informationsmittel und -quellen sowie eine sehr flexible Handlungsweise erfordere.¹⁰⁶⁰ Auf der anderen Seite „darf der Kampf gegen den Terrorismus die Demokratien nicht dazu bewegen, ihre Grundprinzipien aufzugeben oder zu verleugnen, zu denen der Rechtsstaat gehört. Er veranlasst sie allerdings dazu, sie zu verändern, um sie zu bewahren.“¹⁰⁶¹ In der Folge wurden insbesondere die beiden Rechtsfragen untersucht, ob Verordnungen zur Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrats überhaupt justiziabel sind und – nach Bejahung der ersten Frage – welchen Umfang und welche Intensität diese Kontrolle haben soll.

Ausdrücklich forderten der Rat und Irland dazu auf, die im EuGH-Urteil Kadi/Al Barakaat aufgestellten Grundsätze hinsichtlich der Justiziabilität von Verordnungen zur Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrats zu überprüfen.¹⁰⁶² Der Generalanwalt verwies zuvörderst darauf, dass der EuGH diese Rechtsprechung bereits in zwei Urteilen bestätigt hätte.¹⁰⁶³ Mit dem Verweis auf die „Verfassungsgarantie“¹⁰⁶⁴ in einer „Rechtsunion“¹⁰⁶⁵ bejahte der Generalanwalt die Justiziabilität, es gebe „in den Gründungsverträgen der Union keine Grundlage für eine Nichtjustiziabilität von Handlungen wie der angefochtenen Verordnung“¹⁰⁶⁶. Yves Bot ging sogar noch einen Schritt weiter, indem er konstatierte:

*„Ein entgegengesetzter Ansatz hätte einen deutlichen Rückschritt gegenüber der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs dargestellt, wonach er einen umfassenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten hat, sobald ihm eine Handlung der Union zur Beurteilung vorgelegt wird.“*¹⁰⁶⁷

Im Hinblick auf Umfang und Intensität der richterlichen Kontrolle arbeitete der Generalanwalt fünf Aspekte heraus, die eine nur beschränkte richterliche Kontrolle rechtfertigen würden: erstens die präventive Natur der Smart Sanctions, zweitens der internationale Kontext, in den diese sich einfügten, drittens der notwendige Ausgleich zwischen den Erfordernissen

des Kampfes gegen den Terrorismus und denen des Grundrechtsschutzes, viertens die politische Natur der Beurteilungen des Sanktionsausschusses und schließlich fünftens die Verbesserungen, die das Verfahren des 1267-Regimes erfahren hätte.¹⁰⁶⁸ Wenn der EuGH in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat forderte, der Unionsrichter müsse „im Rahmen der von ihm ausgeübten gerichtlichen Kontrolle Techniken anwenden, die es ermöglichen, die legitimen Sicherheitsinteressen (...) auf der einen und das Erfordernis, dem Einzelnen hinreichende Verfahrensgarantien zu gewähren, auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen“¹⁰⁶⁹, stellte eine solche Technik auch eine begrenzte Ausübung der Kontrolle dar.¹⁰⁷⁰ Yves Bot schlägt sodann vor, derartige Rechtsakte im Hinblick auf die formelle Rechtmäßigkeit vollständig zu kontrollieren, die gerichtliche Überprüfung der materiellen Rechtmäßigkeit dagegen zu beschränken. So sollten die korrekte Ermittlung des Sachverhalts, dessen rechtliche Würdigung und die inhaltliche Kontrolle der streitigen Handlung nur auf das Vorliegen offensichtlicher Fehler untersucht werden.¹⁰⁷¹

Problematisch an seiner Auffassung zum Prüfungsrahmen des Unionsrichters ist, dass er diesen stets an den jeweiligen Streitgegenstand anpassen will. Sei dieser komplex und politisch determiniert, so gelte das soeben dargestellte, eingeschränkte Prüfprogramm.¹⁰⁷² Auf diese Weise kann es jedoch zu einer Rechtsunsicherheit kommen, da die Einstufung eines Streitgegenstandes als komplex und politisch determiniert nur schwer handzuhaben ist. Es handelt sich dabei um Begriffe, die dem Unionsrichter einen weiten Spielraum lassen und nur schwer zu konturieren sind. Dazu tritt, dass nach hier vertretener Rechtauffassung die hinter dem Konzept des Generalanwalts Yves Bot stehende Political-question-Doktrin vom EuGH in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat zu Gunsten eines umfassenden Grundrechtsschutzes abgelehnt wurde.

II. Darstellung des EuGH-Urteils in der Rechtssache Kadi II

Am 18. Juli 2013 entschied der EuGH als Große Kammer über die eingelegten Rechtsmittel des Rates, der Kommission und des Vereinigten Königreichs und Nordirland.¹⁰⁷³ Im Rahmen dieses Urteils nahm der Gerichtshof deutlich Stellung zu den Fragen der Nichtjustiziabilität,¹⁰⁷⁴ des Umfangs der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven

Rechtsschutzes¹⁰⁷⁵.

Zunächst schloss sich die Große Kammer im Hinblick auf die Frage der Justiziabilität unter Verweis auf die verfassungsrechtliche Garantie in einer Rechtsunion¹⁰⁷⁶ und die Urteile Hassan/Ayadi und Bank Melli Iran¹⁰⁷⁷, in denen der EuGH seine Kadi I-Rspr. bestätigt hatte, den Aussagen des Generalanwalts an. Jedoch machte der EuGH deutlich, dass eine Ausnahme davon wohl denkbar sei. So heißt es:

„Alle Handlungen der Union, und zwar auch diejenigen, durch die wie im vorliegenden Fall ein Völkerrechtsakt umgesetzt wird, [unterliegen] einer gerichtlichen Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit am Maßstab der durch die Union gewährleisteten Grundrechte(...) [es] ist keine Entwicklung eingetreten, die es rechtfertigen könnte, diese Entscheidung in Frage zu stellen.“¹⁰⁷⁸

Der letzte Halbsatz macht deutlich, dass der EuGH erwogen hat, dass ein Ruhenlassen des richterlichen Prüfungsrechts dann möglich sein könnte, wenn eine bestimmte „Entwicklung“ eintritt. Welche „Entwicklung“ dies sein könnte, bleibt allerdings völlig offen. Die besondere Bedeutung dieses Prüfungsrechts verdeutlichte der EuGH, indem er die „Kontrolle der Rechtmäßigkeit derartiger Unionsrechtsakte im Hinblick auf die Grundrechte“¹⁰⁷⁹ als einen „Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts“¹⁰⁸⁰ einstufte.

In einem nächsten Schritt nahm der Gerichtshof Stellung zu dem Umfang der Verteidigungsrechte und dem Recht auf effektiven Rechtsschutz. Mit Verweis auf Art. 41 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Union konturierte der EuGH den Schutzbereich: So seien der Anspruch auf rechtliches Gehör und das Recht auf Akteneinsicht unter Beachtung der berechtigten Interessen an Vertraulichkeit von diesem umfasst.¹⁰⁸¹ Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 47 der Charta verlange,

„dass der Betroffene Kenntnis von den Gründen, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung beruht, erlangen kann, (...) damit der Betroffene seine Rechte unter den bestmöglichen Bedingungen verteidigen und in Kenntnis aller Umstände entscheiden kann, ob es angebracht ist, das zuständige Gericht anzurufen, und damit dieses umfassend in die Lage versetzt wird, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Entscheidung zu

überprüfen.“¹⁰⁸²

Einschränkungen dieser Rechte seien gemäß Art. 52 der Charta aber grundsätzlich zulässig. Der EuGH stellte der Prüfung der Grundrechtsverletzung voran, dass diese Frage in einem Wechselverhältnis zu den Erfordernissen der „Wahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit unter Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“¹⁰⁸³ stehen würde. Die Große Kammer stellte sodann Anforderungen für das Verfahren zur erstmaligen Aufnahme einer Person in die Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 bzw. deren Belassen auf dieser auf:

„Im Rahmen eines Verfahrens, das den Erlass der Entscheidung betrifft, den Namen einer Person in die Liste (...) aufzunehmen oder auf dieser Liste zu belassen, erfordert die Achtung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, dass die zuständige Unionsbehörde der betroffenen Person die dieser Behörde vorliegenden, die betroffene Person belastenden Informationen, auf die sie ihre Entscheidung stützt, d. h. zumindest die vom Sanktionsausschuss übermittelte Begründung, mitteilt (...).

Bei einer Entscheidung (...), den Namen der betroffenen Person auf der Liste (...) zu belassen, muss diese doppelte Verfahrenspflicht, anders als bei einer erstmaligen Aufnahme (...), vor dem Erlass dieser Entscheidung erfüllt werden (...). Nimmt die betroffene Person zu der Begründung Stellung, ist die zuständige Unionsbehörde verpflichtet, die Stichhaltigkeit der angeführten Gründe im Licht dieser Stellungnahme und der ihr gegebenenfalls beigefügten entlastenden Gesichtspunkte sorgfältig und unparteiisch zu prüfen (...). Dabei hat diese Behörde insbesondere unter Berücksichtigung des Inhalts dieser etwaigen Stellungnahme zu beurteilen, ob es notwendig ist, den Sanktionsausschuss und über ihn den UNOMitgliedstaat, der die Aufnahme der betroffenen Person in die konsolidierte Liste des Ausschusses vorgeschlagen hat, um Zusammenarbeit zu bitten, damit ihr (...) die – vertraulichen oder nicht vertraulichen – Informationen oder Beweise übermittelt werden, die es ihr erlauben, ihrer Pflicht zu sorgfältiger und unparteiischer Prüfung nachzukommen.

Schließlich erfordert die in Art. 296 AEUV vorgesehene

Begründungspflicht, ohne so weit zu gehen, dass sie es geböte, im Einzelnen auf die Stellungnahme der betroffenen Person einzugehen (...), unter allen Umständen – und zwar auch dann, wenn die Begründung des Unionsrechtsakts den von einer internationalen Behörde dargelegten Gründen entspricht –, dass in dieser Begründung die einzelfallbezogenen, spezifischen und konkreten Gründe genannt werden, aus denen die zuständigen Behörden der Auffassung sind, dass gegen die betroffene Person restriktive Maßnahmen verhängt werden müssen (...).“¹⁰⁸⁴

Sodann stellte der Gerichtshof die Anforderungen an die gerichtliche Überprüfung dieser Verfahrensvorstellungen auf. So müsste der Unionsrichter, um effektiven Rechtsschutz zu gewähren, zunächst die Einhaltung der Vorschriften über die Zuständigkeit, die Form und die Geeignetheit der Rechtsgrundlage kontrollieren.¹⁰⁸⁵ Im Hinblick auf die Begründung müsste nicht nur geprüft werden, ob diese präzise und konkret genug ist,¹⁰⁸⁶ sondern auch, ob sie auf einer „hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht“¹⁰⁸⁷. Die zuständige Unionsbehörde treffe die Beweislast.¹⁰⁸⁸ Sie müsse zwar nicht alle Informationen vorlegen, über die sie verfüge, die vorgelegten Beweise müssten aber die Behauptung der Behörde stützen.¹⁰⁸⁹

In einem nächsten Schritt verwies der EuGH auf den Widerstreit des Erfordernisses nach effektivem Rechtsschutz einerseits und der Vertraulichkeit der Informationen oder Beweise andererseits. Zunächst konstatierte er, dass sich die Behörde gegenüber dem Unionsrichter nicht auf diese Vertraulichkeit berufen könne.¹⁰⁹⁰

Nunmehr präzisierte der Gerichtshof die in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat angesprochenen richterlichen „Techniken, die es ermöglichen, die legitimen Sicherheitsinteressen (...) auf der einen und das Erfordernis, dem Einzelnen hinreichende Verfahrensgarantien zu gewähren, auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen“¹⁰⁹¹. Der Unionsrichter müsse beurteilen, ob die von der Behörde vorgebrachten Interessen zur Geheimhaltung legitim sind. Verneint er dies, solle er der zuständigen Unionsbehörde die Möglichkeit geben, die Informationen und Beweise dem Kläger mitzuteilen. Kommt die Behörde dieser Aufforderung nicht nach, soll der Unionsrichter den Sachverhalt „allein anhand der [dem Kläger] mitgeteilten Umstände“¹⁰⁹² würdigen. Sind die Interessen der

Behörde dagegen nach der Auffassung des Unionsrichters als grundsätzlich legitim einzuordnen, so kann der Unionsrichter auf verschiedene Weise vorgehen: Die Unionsbehörde könnte erstens darum ersucht werden, zumindest eine gekürzte Zusammenfassung der Informationen an den Kläger zu übermitteln.¹⁰⁹³ Zweitens könnte der Unionsrichter im Rahmen seiner Beweiswürdigung berücksichtigen, dass der Betroffene in Unkenntnis der Informationen gerade nicht in der Lage ist, sich effektiv dagegen zu verteidigen.¹⁰⁹⁴ Dabei ist aber zu betonen, dass der Unionsrichter die Beweise und Informationen, die der Vertraulichkeit unterliegen, gleichwohl verwerten darf. Die beiden von der Großen Kammer genannten Optionen sind überdies nicht abschließend.¹⁰⁹⁵

Im Ergebnis erachtete der EuGH es zwar als rechtsfehlerhaft, dass das EuG allein den „Umstand, dass die zuständige Unionsbehörde der betroffenen Person und später dem Unionsrichter nicht die Informationen oder Beweise zugänglich gemacht hat, die sich ausschließlich im Besitz des Sanktionsausschusses oder des betreffenden UNO-Mitglieds befinden“¹⁰⁹⁶ als Verstoß gegen die Rechte des Klägers einstufte. Jedoch wirkte sich dieser Fehler nicht aus, da

„(...) keine der Herrn Kadi belastenden Behauptungen in der vom Sanktionsausschuss übermittelten Begründung auf Unionsebene den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen ihn zu rechtfertigen vermag, und zwar entweder wegen unzureichender Begründung oder wegen des Fehlens von Informationen oder Beweisen, die den jeweils angeführten Grund angesichts des detaillierten Bestreitens durch den Betroffenen untermauern“¹⁰⁹⁷.

Der EuGH wies daher die eingelegten Rechtsmittel zurück.

III. Auswirkungen der Kadi II-Rechtsprechung auf die Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts

Nachdem nunmehr die Rechtsprechung der europäischen Gerichte nach der Rechtslage vor und nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in den Rechtssachen Kadi I und II dargestellt und analysiert wurde, sollen Vorschläge entwickelt werden, um die gegenläufigen Forderungen des geltenden Primärrechts in Ausgleich zu bringen: das Prinzip der Achtung

der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen einerseits und die europäischen Verfassungsgrundsätze andererseits.

Bei dem Eintritt in die Prüfung des europäischen Sekundärrechts am Maßstab des Primärrechts sind insbesondere zwei Verfassungsgrundsätze bedeutsam: erstens der Grundsatz, „dass alle Handlungen der Gemeinschaft die Grundrechte achten müssen“¹⁰⁹⁸, und zweitens, dass die Europäische Union die Einhaltung derselben „im Rahmen des umfassenden Systems von Rechtsbehelfen, das dieser Vertrag schafft, überprüfen muss“¹⁰⁹⁹.

Die entstandene Spannungslage im Falle des völkerrechtsdeterminierten Unionsrechts soll durch ein Prinzipienmodell verringert oder gar aufgelöst werden. Während bei einem Regelkonflikt eindeutige Entscheidungen zu Gunsten einer Norm getroffen werden, erfolgt die Konfliktbehebung im Falle des Prinzipiengegensatzes über eine Abwägung.¹¹⁰⁰ Es gilt dabei, die maßgeblichen Interessen auch im Falle eines Konflikts in möglichst hohem Maße zu realisieren.

Im Rahmen des Urteils des EuGH aus dem Jahr 2008 in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat kam es bereits bei der Frage des „Ob“ des Rechtsschutzes zu einer solchen Abwägung. Diese Aussagen des EuGH werden daher auch als „grundsatz- oder prinzipiengeleitete Rechtsprechung“¹¹⁰¹ beschrieben. In dem Urteil heißt es:

*„Daher ist zu prüfen, ob (...) nach den Grundsätzen, die für die Verknüpfung zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen Völkerrechtsordnung und der Gemeinschaftsrechtsordnung gelten, eine gerichtliche Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung im Hinblick auf die Grundrechte grundsätzlich ausgeschlossen ist, obwohl (...) eine solche Kontrolle eine verfassungsrechtliche Garantie darstellt, die zu den Grundlagen der Gemeinschaft selbst gehört.“*¹¹⁰²

Auch vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde dem Primärrecht von einigen Autoren ein europäisches Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit entnommen. Dieses wurde in der Literatur zuweilen als Verfassungsgrundsatz eingestuft.¹¹⁰³ Der EuGH benannte allerdings allein die Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EU a.F. als solche und

klammerte somit die Völkerrechtsfreundlichkeit aus. Für den Gerichtshof ergaben sich im Rahmen der Kadi I Entscheidung vier mögliche Entscheidungsoptionen für die Frage des Bestehens eines Prüfungsrechts und damit auch der Gewichtung der Grundsätze:

- (1) Vorrang der Verfassungsgrundsätze im konkreten Fall,
- (2) Vorrang der Völkerrechtsfreundlichkeit im konkreten Fall,
- (3) genereller Vorrang der Verfassungsgrundsätze *oder*
- (4) genereller Vorrang der Völkerrechtsfreundlichkeit.¹¹⁰⁴

Die Verwendung des Begriffs der Verfassungsgrundsätze birgt allerdings schon eine Abstufung in sich: Allein die Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EU a.F. wurden in diesen besonderen Rang gehoben. Die Verwendung einer solchen abgestuften Terminologie deutet darauf hin, dass der Gerichtshof die dritte Entscheidungsoption bevorzugt und von einer *generellen Vorrangrelation* zu Gunsten dieser Grundsätze ausgeht.¹¹⁰⁵

Dieses Ergebnis entspricht der im Rahmen des zweiten Kapitels zur neuen Vertragslage gefundenen Folgerung, dass ein Prüfungsrecht der europäischen Gerichte auch für völkerrechtsdeterminiertes Unionsrecht besteht. Der EuGH hat bereits im Jahr 2008 insoweit – vielleicht mit Blick auf das Primärrecht in der Lissabonner Fassung – ein Urteil verfasst, dass sich auch an den Vorgaben des Art. 215 Abs. 3 AEUV orientiert. Die Aussagen des EuGH gelten jedoch zunächst nur für die Frage des Bestehens eines richterlichen Prüfungsanspruchs und nicht für die Art der Ausübung desselben.

Im Rahmen der Ausübung nahm der EuGH in den beiden Urteilen Kadi I und II statt dessen eine sehr viel differenziertere Prüfung vor, die vielmehr der ersten der vier Entscheidungsoptionen angenähert ist, also nur den Vorrang der Verfassungsgrundsätze im konkreten Fall bestätigt.

Nachfolgend soll analysiert werden, wie die Anforderungen der beiden Grundsätze/Prinzipien im Hinblick auf das „Wie“ des Rechtsschutzes in Ausgleich gebracht werden können.

1. Bedingungen für ein Ruhenlassen des richterlichen Prüfungsrechts

Es erscheint unter bestimmten Voraussetzungen denkbar, dass es trotz der Bejahung des Prüfungsrechts der europäischen Gerichte dazu kommt, dass

diese ihre Kompetenz nur eingeschränkt ausüben bzw. ruhen lassen. In Betracht kommt einerseits eine temporäre Nichtausübung der richterlichen Befugnisse, bis der Fall auf der UN-Ebene entschieden wurde (a), andererseits die Nichtjustiziabilität im konkreten Fall mit der Folge, dass eine Nichtigkeitsklage gegen eine Verordnung entweder bereits unzulässig oder aber unbegründet ist (b). Ein Ruhenlassen ist in beiden Fällen nur dann zulässig, wenn und soweit die Verfassungsgrundsätze der Europäischen Union auf der Ebene der Vereinten Nationen gewahrt werden.¹¹⁰⁶ Aus diesem Grund hängt die Frage des Ruhenlassens der bestehenden richterlichen Kompetenz davon ab, ob der Betroffene auf einer anderen Ebene Rechtsschutz erhält. Ein Ruhenlassen des richterlichen Prüfungsrechts ist dann wiederum stets Ausdruck des Achtungsprinzips im Hinblick auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

a. Temporäres Ruhenlassen des Verfahrens auf Unionsebene im Falle eines parallelen UN-Verfahrens

In seinem Urteil vom 18. Juli 2013 hat der EuGH die Justiziabilität von Verordnungen, die durch Resolutionen des Sicherheitsrats determiniert werden, bejaht. Gleichzeitig hat der Gerichtshof angedeutet, dass eine Entwicklung möglich wäre, „die es rechtfertigen könnte, diese Entscheidung in Frage zu stellen.“¹¹⁰⁷ Es stellt sich nunmehr die Frage, was eine derartige Entwicklung darstellen könnte.

Auf Ebene der Vereinten Nationen wurde das 1267-Verfahren zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen v.a. durch die Resolutionen 1735 (2006), 1822 (2008) und 1904 (2009) reformiert. Als besonders bemerkenswert kann die Einrichtung des Amtes einer Ombudsperson auf Ebene der Vereinten Nationen erachtet werden, die das Verfahren zwischen dem Sanktionsausschuss und dem Betroffenen koordinieren soll. Im Rahmen des Dialogverfahrens zur Bearbeitung von De-Listing-Gesuchen ist nunmehr sogar ein Treffen mit dem Antragsteller möglich, jedoch nicht verpflichtend.¹¹⁰⁸

Im Lichte dieser Fortschritte könnte erwogen werden, die richterliche Kompetenz zumindest so lange ruhen zu lassen, bis das De-Listing-Gesuch des Betroffenen auf Ebene der Vereinten Nationen abgeschlossen ist. Statt

der Gewährung europäischen Rechtsschutzes könnten die Europäische Union oder die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten im Sanktionsausschuss auf die Verwirklichung der Rechte des Gelisteten hinwirken, v.a. dessen tatsächliche Beteiligung im Dialogverfahren, die zügige Bearbeitung seines Gesuchs und die möglichst umfassende Mitteilung der Gründe für dessen Listung.

Obgleich bisher kein institutionalisiertes Kommunikationsverfahren zwischen der Europäischen Union und dem Sanktionsausschuss besteht, hat im Vorfeld der Entscheidung des EuG in der Rechtssache Kadi II z.B. der ständige Vertreter Frankreichs bei der UNO den Sanktionsausschuss *im Namen der Europäischen Union* zur Übermittlung der Gründe für die Listung des Herrn Kadi aufgefordert.¹¹⁰⁹ Überdies wird gemäß Art. 7 Abs. 2 der VO 881/2002 „die Kommission ermächtigt, die [...] erforderlichen Kontakte zu dem Sanktionsausschuss zu unterhalten“¹¹¹⁰.

Erst wenn das De-Listing-Gesuch vom Sanktionsausschuss abgelehnt wurde, das Verfahren an einem Verfahrensfehler leidet und gleichwohl nicht erneut entschieden wird oder die Verfahrensdauer die von der Resolution 1904 (2009) vorgesehene Höchstdauer von zehn Monaten und 45 Tagen überschreitet, käme dann ein Rechtsschutz durch die europäischen Richter in Betracht.

In der Resolution 1989 aus dem Jahr 2011 fordert der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten und die internationalen Organisationen auf, die Personen, die eine Anfechtung ihrer Listung über nationale und regionale Gerichte in Betracht ziehen, auf das Streichungsverfahren beim Büro der Ombudsperson zu verweisen.¹¹¹¹

Sollte ein Verfahren vor dem EuG bereits eingeleitet worden sein, kommt eine Aussetzung des Verfahrens in Betracht. Die Aussetzung vor dem EuG ist im vierten Kapitel der Verfahrensordnung vorgesehen. Art. 77 nennt in lit. c) und d) zwei Möglichkeiten, die für die vorliegende Konstellation in Betracht kämen. So könnten die beiden Parteien übereinkommen, das Verfahren auf UN-Ebene abzuwarten (Konsenslösung in lit. c) der Verfahrensordnung) oder es muss begründet werden, warum „die Aussetzung in sonstigen besonderen Fällen den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege entspricht“ (einseitige Beantragung, Art. 77 lit. d) der Verfahrensordnung).¹¹¹² Im Gegensatz zu Art. 82a § 1 lit. b) der

Verfahrensordnung des EuGH (nunmehr Art. 55 der Verfahrensordnung¹¹¹³) verfügt das Gericht nicht über ein „freies Ermessen“¹¹¹⁴. Falls eine Aussetzung nicht über das bestehende Recht begründbar ist, kommt zudem eine Änderung der Verfahrensordnung in Betracht.

Durch eine nur subsidiäre Wahrnehmung der richterlichen Befugnisse könnte ein besserer Ausgleich zwischen den widerstreitenden Grundsätzen geschaffen werden. Jedoch zeigen die Geschehnisse im Fall Kadi II, dass dies wohl keine Option für den EuGH darstellt: Obgleich der Name des Herrn Kadi am 5. Oktober 2012 von der Konsolidierten Liste gestrichen wurde, ließ der EuGH sein Prüfungsrecht gleichwohl nicht ruhen und erließ am 18. Juli 2013 sein Urteil. Dies lässt sich insbesondere damit begründen, dass bei der Gewährung von Rechtsschutz durch den EuGH in Kadi-Konstellationen die Rechtmäßigkeit der Handlungen der europäischen Organe und nicht das Handeln der Vereinten Nationen bewertet wird. Insofern ist es folgerichtig, auch die Frage der Justiziabilität grds. isoliert europäisch und nicht vom Ergebnis (hier: erfolgreiches De-Listing) her zu betrachten.

b. Nichtjustiziabilität im konkreten Fall

Es steht überdies in Frage, ob Verbesserungen hinsichtlich der Ausgestaltung des Sanktionsregimes zu einer Aufgabe des Prüfungsanspruchs des EuGH in einem konkreten Fall führen können.¹¹¹⁵

Im Rahmen der verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat wurde eine solche – an die deutsche Solange-Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts angelehnte – Selbstbeschränkung u.a. von der Kommission vorgetragen. Diese war der Auffassung, dass „solange im Rahmen der genannten Sanktionsregelung die betroffenen Personen oder Organisationen dank eines Mechanismus der administrativen Kontrolle, der sich in die Rechtsordnung der Vereinten Nationen einfüge, eine akzeptable Möglichkeit hätten, gehört zu werden, dürfe der Gerichtshof nicht tätig werden“¹¹¹⁶. Der Gerichtshof lehnte im Jahr 2008 die bestehende rein administrative Kontrolle aber als unzureichend ab. Er bemängelte, dass der Einzelne in dem UN-Verfahren keine echte Möglichkeit habe, seine Rechte zu verteidigen, ihm die genauen Vorwürfe

nicht mitgeteilt würden und eine Streichung einer Person ausschließlich im Konsensusverfahren möglich sei.¹¹¹⁷ Auch in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2013 bewertete der EuGH den Schutz der Rechte des Betroffenen durch das System des 1267-Regimes als nicht ausreichend:

„Eine solche Kontrolle [durch den Unionsrichter] ist umso unerlässlicher, als die auf der Ebene der UNO eingeführten Verfahren der Streichung und der Überprüfung von Amts wegen – trotz der daran insbesondere nach Erlass der streitigen Verordnung vorgenommenen Verbesserungen – der Person, deren Name in der konsolidierten Liste des Sanktionsausschusses und infolgedessen in der Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 aufgeführt ist, nicht die Gewähr eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bieten, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kürzlich in Randnr. 211 seines Urteils vom 12. September 2012, Nada/Schweiz (...), entschieden hat (...).“¹¹¹⁸

Damit verneinte er einerseits das Ruhenlassen der judikativen Kompetenz für KadiKonstellationen, andererseits statuierte er jedoch gleichzeitig Bedingungen. Positiv formuliert können die Aussagen des EuGH gerade Kriterien für das Ruhenlassen aufstellen. Der Gerichtshof machte deutlich, dass die Nichtjustiziabilität eine erhebliche Abweichung von den europäischen Verfassungsgrundsätzen darstelle, die in Anbetracht der bestehenden Systemdefizite auf UN-Ebene nicht gerechtfertigt sei.¹¹¹⁹ Dies beinhaltet jedoch gleichzeitig die Aussage, dass die Möglichkeit der Aufgabe des Prüfungsanspruchs bei Behebung dieser Defizite nicht ausgeschlossen ist.¹¹²⁰

Es erscheint somit zumindest denkbar, dass die Verfassungsgrundsätze hinter der Völkerrechtsfreundlichkeit zurücktreten. So beschrieb der EuGH in seinem Urteil aus dem Jahr 2008 die Reichweite des Rechtsschutzes in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat als „eine *grundsätzlich* umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft“¹¹²¹. In den folgenden Absätzen ist allerdings deutlich zu erkennen, dass dieser Grundsatz wiederum einschränkbar und damit dynamisch ist. So stellte der Gerichtshof fest, dass sich nur die *kategorische* Verneinung des Rechtsschutzes mit dem Verweis auf Fragen der nationalen Sicherheit und des Terrorismus“ verbiete.¹¹²² Eine Beschränkung des Grundsatzes im Falle einer einzelfallbezogenen

Begründung ist damit jedoch nicht ausgeschlossen.¹¹²³

Die Möglichkeit des ruhenden Prüfungsanspruchs wird auch durch die Aussage des Generalanwalts *Maduro* bestätigt:

„Hätte es auf Ebene der Vereinten Nationen einen genuinen und effektiven Mechanismus gerichtlicher Kontrolle durch eine unabhängige Instanz gegeben, hätte dies die Gemeinschaft vielleicht von ihrer Pflicht entbinden können, eine gerichtliche Kontrolle der in der Gemeinschaftsrechtsordnung geltenden Umsetzungsmaßnahmen zu ermöglichen. Ein derartiger Mechanismus besteht zurzeit jedoch nicht.“¹¹²⁴

Wichtig ist dabei, dass sowohl die Gerichte als auch der Generalanwalt bei der Konstatierung eines systemischen Defizits allein an prozedurale Mängel, nicht aber an materiellrechtliche Defizite anknüpfen. So ist auf universeller Ebene ein Katalog an Rechten zu Gunsten des Einzelnen vorhanden, lediglich deren *Durchsetzung* erweist sich als unzulänglich.¹¹²⁵

Mit der aufgeworfenen Frage nach den Voraussetzungen für ein Ruhen des richterlichen Prüfungsanspruchs auf Ebene der Europäischen Union sind vier verschiedene Problemebenen verbunden: Erstens stellt sich die Frage, ob die mit der Sache befassten Gerichte zu einer Unzulässigkeit der Klage kommen oder ob diese in die materielle Prüfung der Rechtssache eintreten müssen. Zweitens implizieren die Aussagen der Gerichte und des Generalanwalts eine „Grundrechtstoleranz“¹¹²⁶ im Hinblick auf das rechtliche Schutzsystem der Vereinten Nationen. Das dritte Problem betrifft die Modalitäten der Vermutung zu Gunsten des UN-Verfahrens und schließlich berührt der vierte Punkt die Prüfung an europäischen Standards im Falle der widerlegten Vermutung.

Vorab ist allerdings anzumerken, dass gegen das Ruhenlassen des Prüfungsanspruchs spricht, dass der EuGH seine Kompetenz zur Überprüfung des völkerrechtsdeterminierten europäischen Sekundärrechts nicht mit der Kompensation der verfahrensrechtlichen Mängel auf Ebene der Vereinten Nationen begründete. Vielmehr knüpfte seine Kompetenz an das Vorliegen eines europäischen Sekundärrechtsakts an, der von seiner Jurisdiktion erfasst sei. Nimmt man diesen Ansatz ernst, so würden etwaige Korrekturen auf UN-Ebene – wie soeben erwähnt – gerade nicht

dazu führen, dass der Gerichtshof seine Rechtsprechungshoheit ruhen ließe und die rechtliche Bewertung auf die Ebene der Vereinten Nationen verlagerte. Obgleich der EuGH seine Kompetenz zur Überprüfung daraus herleitete, dass es sich um einen europäischen Sekundärrechtsakt handelte, kann nach den Aussagen des Gerichtshofs und des Generalanwalts dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass der Prüfungsanspruch ruht, wenn die prozeduralen Schutzmöglichkeiten zu Gunsten des Individuums auf der Kreationsebene modifiziert und ausgebaut werden.¹¹²⁷

Die erste Problemebene betrifft die Frage, auf welcher Stufe der richterlichen Untersuchung sich die „Nichtjustiziabilität“¹¹²⁸ (engl.: immunity, franz.: immunité) auswirkt. Der vom EuGH verwendete Begriff könnte darauf hindeuten, dass sich der EuGH – wie das deutsche Bundesverfassungsgericht in der Solange II-Entscheidung – für unzuständig erklären und die Rechtssache nicht auf Ebene des materiellen Rechts lösen wird.¹¹²⁹ Bessere Argumente sprechen jedoch für die grundsätzliche Bejahung der Zuständigkeit der europäischen Gerichte sowie den Eintritt in die materielle Überprüfung auch bei Verbesserungen des Systems auf der Kreationsebene. Denn das Primärrecht fordert in den Art. 19 Abs. 1 S. 2 EU n.F., 75 Abs. 3, 215 Abs. 3 AEUV Rechtsschutz gegen restriktive Maßnahmen gegen Einzelne. Eine Verneinung der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage verhindert eine abgewogene, differenzierte Entscheidung und steht damit im Gegensatz zu der Vorgabe des Primärrechts. Dazu tritt, dass auf diese Weise ein größerer Druck auf die Institutionen der Vereinten Nationen erzeugt wird, die Standards einzuhalten oder gar auszubauen.

Die Aussagen des EuGH und des Generalanwalts betreffen zuvörderst die Mangelhaftigkeit des administrativen Schutzverfahrens auf der Kreationsebene. Darin kommt jedoch zugleich eine „Grundrechtstoleranz“¹¹³⁰ zum Ausdruck. So wird auch deutlich, dass die europäischen Institutionen das andere, universelle Rechtsregime zum Schutz des Einzelnen und auch die Instanzen auf Ebene der Vereinten Nationen, die dessen Einhaltung kontrollieren, in materieller Hinsicht anerkennen würden, wenn diese grundlegende prozedurale Veränderungen vornähmen.

Zu Gunsten des Systems der Vereinten Nationen könnte im Lichte des

Achtungsprinzips *nach der Behebung der systemischen Defizite* von einer Vermutung zu Gunsten der Rechtmäßigkeit der Vorgehensweise auf der Kreationsebene ausgegangen werden, wenn die genannten Forderungen erfüllt wären.¹¹³¹ Diese könnte dann durch den Kläger vor europäischen Gerichten widerlegt werden. Entscheidend sind dabei die Anforderungen an die Widerlegung dieser Vermutung. Für die Bestimmung des Verhältnisses des deutschen zu dem europäischen Grundrechtsregime ist insbesondere die Solange II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich. In dieser Entscheidung hat das Gericht konstatiert, dass der europäische Grundrechtsstandard im Wesentlichen als gleich zu erachten sei. Die Entkräftung der Vermutung gelinge nur, wenn dargelegt werde, dass der Schutz nicht nur im Einzelfall, sondern *generell* unter ein bestimmtes Niveau gesunken sei. Für den Einzelnen ist es daher nahezu unmöglich, diese Vermutung zu widerlegen.¹¹³² Derart weitreichende Anforderungen erscheinen für das System der Vereinten Nationen jedoch unangemessen hoch. Zu Gunsten der Vorgehensweise auf der Kreationsebene könnte daher nach Behebung der systemischen Defizite eine Vermutung sprechen, dass die Rechte der betroffenen Person eingehalten wurden. Diese sollte für den Kläger jedoch *nur für seinen Einzelfall und gerade nicht im Allgemeinen* zu widerlegen sein.¹¹³³ Dies ist an die Vorgehensweise des EGMR in der Bosphorus-Entscheidung angelehnt.¹¹³⁴

Erst nach einer erfolgreichen Widerlegung der Vermutung zu Gunsten der Rechtmäßigkeit des Vorgehens auf Ebene der Vereinten Nationen wird dann das europäische Grundrechtssystem maßgeblich.

Jedoch machte der EuGH in seiner Kadi II-Entscheidung deutlich, dass die Darlegungs- und Beweislast für die Rechtmäßigkeit einer erstmaligen Aufnahme auf die Konsolidierte Liste bzw. eines Belassens darauf bei der Unionsbehörde liegen würden. Ein Abwälzen dieser Last auf den Kläger ist daher *bisher* ausgeschlossen:

„Im Streitfall ist es nämlich Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person vorliegenden Gründe nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den negativen Nachweis zu erbringen, dass diese Gründe nicht stichhaltig sind.“¹¹³⁵

2. Ansatzpunkte für einen völkerrechtsfreundlichen Maßstab bei der Prüfung der Grundrechtsverletzung

Im Rahmen der Kadi-Judikatur finden sich mehrere Einbruchstellen für eine völkerrechtsfreundliche Vorgehensweise bei der Prüfung der Grundrechtsverletzung.

Erster Ansatzpunkt ist dabei die Einschränkung der Verteidigungsrechte des Betroffenen. Dabei nahm der EuGH in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat Bezug auf das Ziel der Maßnahmen des Sicherheitsrats, die Bekämpfung des Terrorismus, und erachtete eine Anhörung des Betroffenen sowie eine Mitteilung an diesen vor der erstmaligen Listung als nicht erforderlich.¹¹³⁶ Zudem bemerkte der Gerichtshof, dass Verfahrensfehler im Zuge des gerichtlichen Verfahrens geheilt werden können.¹¹³⁷ Für das Verfahren vor dem Einfrieren des Vermögens des Betroffenen und der Zeit bis zur Aufnahme der gerichtlichen Überprüfung sind daher zu Gunsten des Ziels der Resolutionen weitreichende Ausnahmen von den Verfahrensrechten des Einzelnen möglich. Sogar nach dem Verhängen der Maßnahme kann teilweise von einer Mitteilung oder Anhörung abgesehen werden, wenn „zwingende Gründe der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“¹¹³⁸ dies gebieten.

Besonders hervorzuheben sind zudem die Aussagen zur Vorlage von Beweisen. Dabei ist zunächst auf die Uneinheitlichkeit der Terminologie einzugehen. In dem Urteil Kadi II beanstandete das EuG, dass dem Betroffenen „nicht der geringste Zugang zu den ihn belastenden *Beweisen* gewährt“¹¹³⁹ wurde. Diese Aussage wurde mit einem Verweis auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache Kadi I getroffen. Dort fordert der Gerichtshof zunächst lediglich, dass dem Betroffenen die „Begründung“¹¹⁴⁰ mitgeteilt wird. Die deutsche Fassung des Urteils des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat spricht allerdings gerade an den Stellen, die den Inhalt dieser Begründung an den Betroffenen betreffen, nicht von „Beweisen“, sondern lediglich von „Umständen“¹¹⁴¹. In der englischen Fassung wird dagegen durchgängig die Formulierung „evidence“ verwendet.¹¹⁴² Die Verhandlungssprachen waren englisch und schwedisch, so dass diese für das Verständnis maßgeblich sind. Auch die deutsche Übersetzung des EuG-Urteils Kadi II

verwendete durchgängig den Begriff „Beweise“. Der EuGH benutzte in der Rechtssache Kadi II – die Verhandlungssprache war englisch – ebenfalls den Begriff „evidence“.¹¹⁴³

Trotz der sehr weitreichenden Forderung nach dem Vorlegen von Beweisen könne zu Gunsten der Umsetzungseffektivität ein Begehren nach Offenlegung zurückgewiesen werden, um die Vertraulichkeit der fraglichen Informationen zu schützen.¹¹⁴⁴ Diese Verwehrung aus „zwingende[n] Gründen der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten“¹¹⁴⁵ sei jedoch nur nach einer erfolgten Abwägung mit den Rechten des Betroffenen möglich.¹¹⁴⁶ Liegen dagegen keine zwingenden Gründe vor, so sind vom Prüfungsumfang des Gerichts die inhaltliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Vollständigkeit und Zuverlässigkeit und die gewonnenen Schlussfolgerungen erfasst. Diese Kontrolle sei grundsätzlich nicht auf offensichtliche Fehler beschränkt.¹¹⁴⁷ Das betroffene Organ ist auf europäischer Ebene zunächst die Kommission, die durch den Erlass von Durchführungsverordnungen den Basisrechtsakt ändern kann.

Dabei ist problematisch, dass die Unionsbehörden oftmals nicht im Besitz dieser Informationen sind. So bestätigte die Kommission im Rahmen der Verhandlungen in der Rechtssache Kadi II, dass sie über keinen der Beweise, die gegen Herrn Kadi vorliegen sollten, verfüge.¹¹⁴⁸ Auch in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. September 2008 zur Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Aktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte wurde bemängelt, „dass keines der Rechtsprechungsorgane in der Lage ist, die Angemessenheit der Aufnahme in Schwarze Listen zu bewerten, da die zum ‚Blacklisting‘ führenden Beweismittel hauptsächlich auf Informationen von Geheimdiensten beruhen, die ipso facto geheim agieren“¹¹⁴⁹. Durch die Einführung der Falldarstellung auf der Ebene der Vereinten Nationen hat sich dieser Mangel nur leicht verbessert.¹¹⁵⁰ Zwar müssen die Staaten, die eine Listung beantragen, nunmehr eine Zusammenfassung der Gründe für ihr Begehren vorlegen. Deren genauer Inhalt, v.a. das Belegen mittels Beweisen ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben. Zudem werden unter Umständen nur Teile davon veröffentlicht.¹¹⁵¹ Um gleichwohl Zugang zu

diesen Informationen zu erlangen, kann erwogen werden, dass die Unionsbehörden – wie in Ziffer 6 der Resolution 1735 (2006) und in Ziffer 12 der Resolution 1822 (2008) für „besonders interessierte Staaten“ vorgesehen – beim Sanktionsausschuss beantragen, die vollständige Begründung des Staats, der die Listung beantragt hat, einzusehen. So kann etwa der Kommission als zuständigem Unionsorgan Zugang zu diesem Teil der Informationen gewährt werden.

Die Überprüfung dieser Informationen durch den Unionsrichter im Gerichtsverfahren könnte gleichwohl unter besonderen Umständen in Betracht kommen: Hier hat der EuGH das zweite Einfallstor für einen Ausgleich zwischen den Verfassungsgrundsätzen und der Verwirklichung des Achtungsprinzips geschaffen. Betroffen ist die konkrete Ausgestaltung des Rechtsschutzes vor den europäischen Gerichten. Der Gerichtshof konstatierte in seiner Kadi I-Entscheidung, dass das Gerichtsverfahren derart modifiziert werden müsse, dass die Sicherheits- und Geheimhaltungsinteressen bei gleichzeitiger Erfüllung der Rechtsschutzgarantie gewahrt werden könnten.¹¹⁵² Er verwies dazu auf das Urteil des EGMR im Fall Chahal/Vereinigtes Königreich. Dort hieß es:

*„The Court recognises that the use of confidential material may be unavoidable where national security is at stake. This does not mean, however, that the national authorities can be free from effective control by the domestic courts whenever they choose to assert that national security and terrorism are involved (...). The Court attaches significance to the fact that (...) in Canada a more effective form of judicial control has been developed in cases of this type. This example illustrates that there are techniques which can be employed which both accommodate legitimate security concerns about the nature and sources of intelligence information and yet accord the individual a substantial measure of procedural justice.“*¹¹⁵³

Das kanadische Verfahren, auf das der EGMR und damit auch der EuGH in der Entscheidung Kadi I Bezug nimmt, ist in dem Canadian Immigration Act von 1976 beschrieben.¹¹⁵⁴ In diesem Rahmen ist es möglich, dass das gerichtliche Verfahren auf Grund nationaler Sicherheitsinteressen ohne den Betroffenen und seinen Anwalt stattfindet.

Die Rechte des Betroffenen werden durch einen objektiven Beistand wahrgenommen, der zusammen mit dem Gericht die vertraulichen Informationen sichtet. Dem Betroffenen wird sodann eine Zusammenfassung der Ergebnisse übergeben, die jedoch Streichungen enthalten kann.¹¹⁵⁵

In seiner Kadi II-Entscheidung verweist die Große Kammer genau auf diejenige Passage des Kadi I-Urteils, die auf die EGMR-Entscheidung *Chahal/Vereinigtes Königreich* Bezug nimmt.¹¹⁵⁶ Die Große Kammer geht jedoch in dem Kadi II-Urteil nicht spezifisch auf diese Vorgehensweise ein, sondern stellt andere Modalitäten des Verfahrens vor. Daraus könnte geschlossen werden, dass der EuGH von dieser Option Abstand genommen hat. Gleichwohl macht die Kammer durch eine Formulierung deutlich, dass es sich bei den dargestellten Verfahrensmodalitäten nicht um eine abschließende Aufzählung handele, sondern diese nur beispielhaft erfolge.¹¹⁵⁷

Das vom EGMR beschriebene Verfahren weist jedoch Parallelen zu den Defiziten im Verfahren der Listenstreichung auf UN-Ebene auf (Abwesenheit des Betroffenen, nur unvollständige Übermittlung der Begründung an ihn). Im Rahmen eines solchen gerichtlichen Verfahrens kann allerdings gerade der Teil der Beweise überprüft werden, der nicht veröffentlicht werden darf. Für den Betroffenen bedeutet dies gleichwohl eine u.U. massive Einschränkung seiner Verteidigungsrechte, allerdings ist der Zugewinn an Schutz seiner Rechte größer als bei einer Verwehrung der Rechte durch einen schlichten Verweis auf die „zwingende[n] Gründe der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten“¹¹⁵⁸. Wenn ein solches Verfahren vor den europäischen Gerichten eingeführt und von Seiten der Staaten, die eine Listung beantragt haben, der Zugang zu den Informationen gewährt wird, sollte zu Gunsten des Betroffenen ein Verweis auf zwingende Erfordernisse unzulässig sein. Dieser führt nämlich dazu, dass der Betroffene keinen Zugang zu den Beweisen erhält.

Die Verfahrensordnungen der europäischen Gerichte kennen eine vergleichbare Konstellation bereits für die Streithilfe. In Art. 116 § 2 S. 2 der Verfahrensordnung des EuG¹¹⁵⁹ heißt es:

„Der Präsident kann jedoch auf Antrag einer Partei geheime oder

vertrauliche Unterlagen von der Übermittlung ausnehmen.“

Durch die vertrauliche Behandlung kommt es ebenfalls zu einem Widerstreit der Interessen der Hauptpartei auf punktuelle Geheimhaltung und dem Anspruch des Streithelfers auf rechtliches Gehör.¹¹⁶⁰ Da das Gericht die Unterlagen gemäß Art. 67 § 3 VerfO-EuG gleichwohl berücksichtigt, wird auch in dieser Konstellation erwogen, dem Prozessbevollmächtigten des Streithelfers Zugang zu den Informationen zu gewährleisten, den Streithelfer selbst allerdings weiterhin auszuschließen.¹¹⁶¹

Die völkerrechtsfreundlichen Ansatzpunkte führen dazu, dass im Vorfeld der Listung bis zum gerichtlichen Verfahren Rechte des Betroffenen eingeschränkt werden können. Diese Einschränkung ist allerdings heilbar. Zwar müssen im Zuge der richterlichen Überprüfung Gründe für den Vorgang nachgeliefert werden, diese Gründe, Beweise oder deren Quellen können dem Betroffenen jedoch unter Umständen verborgen bleiben, so dass auf diese Weise auch weiterhin der Terrorismus wirksam bekämpft werden kann.

Auch im Rahmen der Prüfung einer Verletzung des Rechts auf Achtung des Eigentums in der Rechtssache Kadi I kam das Achtungsprinzip zum Tragen. Zunächst arbeitete der EuGH heraus, dass die Sicherungsmaßnahme keine Enteignung sei. Sie sei wegen ihres Umfangs und ihrer Dauer jedoch gleichwohl als erheblich anzusehen. Im Zuge der Abwägung von Mittel und Ziel stellte der Gerichtshof schließlich fest, dass es sich bei dem Ziel, die Bedrohung durch terroristische Handlungen zu bekämpfen, um ein derart grundlegendes Ziel handle, dass die Maßnahme für sich genommen nicht unangemessen oder unverhältnismäßig sei.¹¹⁶²

So werden zahlreiche Möglichkeiten sichtbar, wie die Ausgestaltung der Sanktionen den Anforderungen der europäischen Grundrechte standhalten und wie deren Kontrolle ausgestaltet werden kann.

3. Reichweite der Nichtigkeitserklärung

Gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV kann der EuGH auch dann, wenn er eine Handlung für nichtig erklärt, ihre Wirkungen (vorübergehend) fortgelten lassen. In einem solchen Fall müsse die Rechtmäßigkeit des

Unionshandelns mit der Rechtssicherheit abgewogen werden. In sog. Kadi-Konstellationen tritt neben die Rechtssicherheit zudem das Achtungsprinzip, da durch die Beibehaltung der Wirkungen des Sekundärrechtsakts die Beschlüsse des Sicherheitsrats weiterhin umgesetzt werden. In der Rechtssache Kadi I hat der EuGH zwar die Verordnung 881/2002 des Rats für nichtig erklärt, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat International Foundation betraf. Die Wirkung dieser Verordnung wurde gleichwohl für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten aufrechterhalten. Somit sind die tatsächlichen Auswirkungen des Urteils für die Effektivität der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats nicht erheblich, wenn in dem vom EuGH festgelegten Zeitraum die Mängel behoben werden. Sollte daher die Nichtigkeitsklage begründet sein, so kann zu Gunsten der Völkerrechtsfreundlichkeit dennoch die Aufrechterhaltung der Wirkungen für einen begrenzten Zeitraum beschlossen werden.

4. Ansätze für einen Ausgleich der Prinzipien

Nach alledem ist daher festzustellen, dass der EuGH durch seine Urteile mehrere Ansätze entwickelt hat, um die Anforderungen der beiden Grundsätze, Prinzipien bzw. Werte im Hinblick auf das „Wie“ des Rechtsschutzes in Ausgleich zu bringen. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass das Achtungsprinzip im Hinblick auf die Grundsätze der Charta im Vergleich zu den Verfassungsgrundsätzen in einem anderen konkreten Fall überwiegt.

ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG UND ERGEBNISSE

A. Die Ausgestaltung der (Rechts-) Schutzstrukturen auf der Ebene der Vereinten Nationen, der Kreationsebene

Um das Phänomen des transnationalen Terrorismus durch private Gewaltakteure zu bekämpfen, traten neben die punktuelle, repressive Vorgehensweise der Staatengemeinschaft im Rahmen verschiedener internationaler Abkommen die Maßnahmen des Sicherheitsrats.

Dabei sind zwei Sanktionsregime zu unterscheiden. Das 1373-Regime verpflichtet die Mitglieder der Vereinten Nationen lediglich zu der effektiven Bekämpfung des Terrorismus durch das Einfrieren von Geldern. Die Transformatoren, die Mitglieder der Vereinten Nationen oder die „geeigneten internationalen Einrichtungen“ i.S.v. Art. 48 Abs. 2 SVN, bestimmen jedoch die genauen Modalitäten und die Zielpersonen.

Das zweite Sanktionsregime, das durch die Resolution 1267 im Jahr 1999 begründet wurde, eröffnet den Transformatoren dagegen keinen Handlungsspielraum. Im Rahmen dieses Regimes wurde zunächst eine einheitliche Liste auf Ebene der Vereinten Nationen geschaffen, die die Namen von Taliban und Al-Qaida-Mitgliedern enthielt, deren Konten eingefroren werden sollten. Durch die Resolutionen 1988 und 1989 aus dem Jahr 2011 wurden zwei unterschiedliche Listen kreiert: eine enthält die Namen der Al-Qaida-Kämpfer, eine die der Taliban.

Die 1267-Sanktionen des Sicherheitsrats betreffen die universellen Menschenrechte in zweierlei Hinsicht. *Erstens* werden die Rechte der gelisteten Zielpersonen, etwa das Eigentumsrecht und das Recht auf effektiven Rechtsschutz, betroffen. Diesen stehen *zweitens* die Rechte derjenigen gegenüber, die durch die terroristischen Anschläge bedroht sind, etwa das Recht auf Leben oder körperliche Unversehrtheit. Die Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Verhängung von Sanktionen stellen somit eine Abwägungsentscheidung zu Lasten der Rechte der Gelisteten dar.

Trotz einer bestehenden Rechtsbindung des Sicherheitsrats an die Charta und die Menschenrechte ist dessen Handeln für den Einzelnen, der durch einen Beschluss des Organs beschwert ist, auf der Ebene der Vereinten Nationen nicht gerichtlich überprüfbar, da weder natürliche Personen noch der Sicherheitsrat Partei eines streitigen Verfahrens vor dem IGH sein können.

Ein sog. „De-Listing“, die Streichung der Person von der Liste, kann bei dem Al-Qaida-Sanktionsausschuss und seit dem Beschluss der Resolution 1888 (2011) bei dem Taliban-Ausschuss, zwei Unterorganen des Sicherheitsrats, beantragt werden. Die getrennte Behandlung von Mitgliedern der Taliban einerseits und solche der Al-Qaida andererseits wurde durch die Resolutionen 1888 und 1889 aus dem Jahr 2011 beschlossen.

Die Verfahren zur Streichung eines Listeneintrags sind für beide Regime teilweise unterschiedlich ausgestaltet. Bei beiden Sanktionsregimen ist ein Antrag durch den Heimat- oder den Aufenthaltsstaat der natürlichen Person im Rahmen der Ausübung von diplomatischem Schutz möglich. Für das Streichungsverfahren der Taliban-Liste kann sich der Einzelne zudem an den sog. Focal Point, eine Koordinierungsstelle bei den Vereinten Nationen, wenden.

Im Rahmen des Al-Qaida-Sanktionsregimes kann der Betroffene ebenfalls selbst ein Verfahren einleiten. Er kann sich unabhängig von seinem Heimat- oder Aufenthaltsstaat an eine Ombudsperson wenden.

Dazu tritt für beide Listen eine regelmäßige Überprüfung von Amts wegen. Die beiden letztgenannten Möglichkeiten stellen jedoch neuere Entwicklungen dar, die erst in den Jahren 2008, 2009 und 2011 eingeführt wurden.

Diese Kontrollmechanismen sind allerdings nicht in einer Weise ausgestaltet, dass sie das systemische Rechtsschutzdefizit zu Lasten des Einzelnen kompensieren können. Im Rahmen der De-Listing-Verfahren können die Rechte des Betroffenen deshalb nicht ausreichend realisiert werden.

Zu Lasten der natürlichen Person ist daher auf der Kreationsebene ein (Rechts-) Schutzdefizit festzustellen.

B. Die Bestimmung des Begriffs des „Rechtsschutzes“ des europäischen Primärrechts – Bestehen eines richterlichen Prüfungsrechts auf der Ebene der Europäischen Union, der Transformationsebene

Auf der Ebene der Europäischen Union wird das auf der Kreationsebene geschaffene Recht umgesetzt. Die Transformation des 1267-Regimes belässt der Europäischen Union keinen eigenen Handlungsspielraum, die Vorgaben der Resolution 1373 schaffen dagegen Raum für eine autonome Ausgestaltung.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden zwei Rechtsgrundlagen für den Erlass von Wirtschaftssanktionen auch gegen natürliche Personen in das Primärrecht eingefügt: Art. 75 und Art. 215 AEUV.

Art. 215 AEUV bildet dabei die Rechtsgrundlage, um in Zukunft Resolutionen des Sicherheitsrats wie die des 1267-Regimes umzusetzen. Das Verfahren zum Erlass des europäischen Sekundärrechts verläuft dabei zweistufig: Zunächst wird ein Beschluss nach Teil V [Kapitel 2](#) des EU n.F. durch den Rat gefasst, Art. 215 Abs. 1, 2 AEUV (erste Stufe). Sodann wird dieser Beschluss im Rahmen des Verfahrens nach Art. 215 Abs. 1 AEUV umgesetzt (zweite Stufe). In dem dritten Absatz des Art. 215 AEUV wird vorausgesetzt, dass das erlassene Sekundärrecht „die erforderlichen Bestimmungen „ber den Rechtsschutz“ vorse-hen muss. Gegenstand der richterlichen Untersuchung bei der Gewährung von Rechtsschutz gegen das erlassene Sekundärrecht ist, zumindest mittelbar, das Recht der Vereinten Nationen: die Charta und die Resolutionen des Sicherheitsrats.

Notwendige Vorfrage für die Bestimmung der Reichweite des Rechtsschutzbegriffs des europäischen Primärrechts, insbesondere das „Ob“ des Rechtsschutzes, ist das Verhältnis des Rechts der Vereinten Nationen und des europäischen Primärrechts zueinander. Maßgebliche Normen für die Bestimmung dieses Verhältnisses entstammen daher diesen beiden Rechtssystemen. Obgleich es in der 13. Erklärung der Mitgliedstaaten zum Vertrag von Lissabon heißt, dass die Europäische Union an die Charta der Vereinten Nationen gebunden sei, kann diese Auffassung nach einer Analyse der beiden Rechtssysteme nicht bestätigt werden.

Die Europäische Union ist kein Mitglied der Vereinten Nationen und eine abgeleitete Bindung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *International Fruit Company* ist abzulehnen. Über die Grundsätze der auswärtigen Beziehungen, die das europäische Primärrecht aufstellt, ist eine solche Bindung ebenfalls nicht begründbar. Auch eine über den vorgeprägten GASP-Rechtsakt vermittelte Bindung an das Recht der Vereinten Nationen ist nicht feststellbar.

Postnationale Verfassungsphänomene wie etwa das *ius cogens* oder die Verpflichtungen *erga omnes* vermögen ebenfalls keine Rechtsebenenhierarchie zu begründen, innerhalb derer dem Recht der Vereinten Nationen generell ein Vorrang zukommt. Gleiches gilt für die Normen des europäischen Primärrechts, die den Mitgliedstaaten ein Ausscheren aus dem unionsrechtlichen Rahmen gestatten, Art. 347 und Art. 351 AEUV.

Aus dem geltenden europäischen Primärrecht ist jedoch ein Achtungsprinzip im Hinblick auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen herzuleiten. Den rechtstheoretischen Rahmen bildet dabei das von *Robert Alexy* entwickelte Prinzipienmodell für das deutsche Verfassungsrecht. Dieses kann auf das europäische Recht übertragen werden.

Dieses Achtungsprinzip führt allerdings nicht zu einem *kategorischen* Zurücktreten der Vorgaben des europäischen Primärrechts hinter das Recht der Vereinten Nationen oder einer Verneinung der richterlichen Prüfungskompetenz europäischer Gerichte. Vielmehr bedarf es eines Ausgleichs der widerstreitenden Positionen im Einzelfall.

Das Ergebnis der Auslegung des geltenden Primärrechts ergibt, dass ein richterliches Prüfungsrecht auch für völkerrechtsdeterminiertes Unionssekundärrecht hinsichtlich des „Ob“ besteht. In dieser Weise ist der dritte Absatz des Art. 215 AEUV auszulegen.

C. Gegenläufige Prinzipien und dynamisches Modell zur Verringerung des Widerstreits – Die Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts

Nachdem das Bestehen eines richterlichen Prüfungsrechts nach dem geltenden europäischen Primärrecht bejaht wurde, galt es im dritten Kapitel dessen Ausübung zu betrachten.

Im Rahmen der verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat (und Yusuf) beehrten die Kläger Rechtsschutz im Rahmen der Nichtigkeitsklage gegen europäisches Sekundärrecht, das durch die 1267-Resolutionen vorgeprägt ist. Die mit den Rechtssachen befassten europäischen Gerichte kamen nach der alten Vertragslage – vor der Einführung des Art. 215 Abs. 3 AEUV – zu unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf das maßgebliche Grundrechtsregime. Im Ergebnis wurde ein richterliches Prüfungsrecht – allerdings jeweils mit einem anderen Bezugspunkt – bejaht.

Das EuG verneinte seine Kompetenz jedoch im Hinblick auf die Prüfung des europäischen Sekundärrechts anhand der europäischen Grundrechte, stattdessen prüfte es das europäische Sekundärrecht am Maßstab des *ius cogens*.

Die Große Kammer des EuGH bejahte im Jahr 2008 dagegen eine grundsätzlich umfassende Prüfungskompetenz mit einem Verweis auf die Betroffenheit der europäischen Verfassungsgrundsätze und untersuchte das europäische Sekundärrecht am Maßstab des Primärrechts. Beide Gerichte traten somit in eine materielle Prüfung ein. Der EuGH begründete seine Kompetenz allein aus europäischer Perspektive und blendete – anders als das EuG – die völkerrechtliche Determinierung der Verordnungen weitgehend aus. Im Zentrum der juristischen Argumentation der Großen Kammer des EuGH in der Rechtsmittelentscheidung Kadi/Al Barakaat stand der Begriff der „Verfassungsgrundsätze“. Die Wahl dieser besonderen konstitutionellen Semantik ist nicht neu, hat jedoch in diesem spezifischen Kontext besondere Auswirkungen im Mehrebenenverbund.

Auf Ebene der Vereinten Nationen kam es – vielleicht auch beeinflusst durch die Entscheidung der Großen Kammer des EuGH – zu einer Reformierung des 1267-Sanktionssystems. Die Konkretisierung der vielen unbestimmten Begriffe in den Resolutionen führte zu einer größeren Rechtsklarheit und damit -sicherheit. Auf diese Weise wurden zudem bestimmte soziale Standards festgelegt. Vor allem die Schaffung des Amtes der Ombudsperson und die nunmehr vorgesehene mögliche Beteiligung

der gelisteten Person am Streichungsverfahren stellen bedeutende Änderungen dar. Gleichwohl bleiben die Standards auf der Ebene der Vereinten Nationen hinter denen des europäischen Verfassungskonzepts zurück.

Auch die Beziehung zwischen dem EuGH und dem EGMR wurde durch die Entscheidung der Großen Kammer berührt. Durch seine umfassende Grundrechtsprüfung verhinderte der Gerichtshof auf diese Weise die mögliche Aktivierung der ruhenden Kompetenz des EGMR.

Dazu tritt, dass auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Statuierung des Verfassungskonzepts Auswirkungen haben wird: Die Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Mitglieder des Sicherheitsrats sind, müssen alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um solche Entscheidungen des Gremiums zu verhindern, die den europäischen Verfassungsgrundsätzen widersprechen.

Zudem wird die Bejahung des Prüfungsanspruchs durch den EuGH in Bezug auf Recht, das mittelbar einer anderen Ebene zuzuordnen ist, durch das Bundesverfassungsgericht dazu benutzt, um den eigenen Prüfungsanspruch im Hinblick auf europarechtlich determiniertes nationales Recht zu untermauern. Dieser Argumentation könnten sich auch die Gerichte anderer Mitgliedstaaten bedienen. Dabei verkennt das Bundesverfassungsgericht allerdings, dass Deutschland als Mitglied der Europäischen Union an die Vorgaben des Primärrechts gebunden ist, eine solche Bindung aber im Verhältnis der Europäischen Union zu den Vereinten Nationen gerade nicht besteht.

Besonders bedeutsam ist jedoch, dass trotz der verengten europäischen Betrachtungsweise der Großen Kammer des EuGH in der Rechtssache Kadi I im Hinblick auf den Gegenstand der richterlichen Untersuchung und das maßgebliche Grundrechtsregime gleichwohl eine Beziehung zwischen der Ebene der Vereinten Nationen und der der Europäischen Union besteht.

Dieses relationelle Verhältnis kann vermittels eines Prinzipienmodells rechtlich abgebildet werden. Für die Bestimmung der Modalitäten der Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts ist es von entscheidender Bedeutung, dass zwei Prinzipien im Widerstreit stehen: die Verfassungsgrundsätze des europäischen Primärrechts und das

Achtungsprinzip im Hinblick auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Bei der Kollision zweier Prinzipien kommt es nicht zu einer Lösung auf der Geltungsebene, so dass sich allein eines der beiden Prinzipien stets durchsetzt. Vielmehr wird eine Abwägungsentscheidung für den konkreten Konflikt getroffen.

Im Rahmen der Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts in Bezug auf völkerrechtsdeterminiertes Unionsrecht kommen vor allem drei Anknüpfungspunkte für eine Abwägungsentscheidung zu Gunsten des einen oder des anderen Prinzips in Betracht: das (zeitweise) Ruhenlassen des Verfahrens vor europäischen Gerichten, ein besonderer Maßstab bei der Prüfung einer Verletzung von Grundrechten des Klägers und die Reichweite der Nichtigkeitserklärung des europäischen Sekundärrechts. Alle Ansätze sind in der Entscheidung der Großen Kammer in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al Barakaat aus dem Jahr 2008 bereits angelegt. Der EuGH hat in der Entscheidung Kadi I folglich keine abschließende, statische Aussage hinsichtlich der Reichweite des richterlichen Prüfungsrechts getroffen.

Gleichwohl interpretierte das Gericht die Aussagen des EuGH in seiner Entscheidung Kadi II im Jahr 2010 – ebenfalls nach der alten Rechtslage ergangen – in dieser Form und kam zu einer Überzeichnung des Grundgedankens. So wurde die Rechtsprechung europäischer Gerichte zu den autonomen Leistungen der Europäischen Union von dem EuG weitgehend auf „Kadi-Konstellationen“ übertragen. Der unterschiedliche Grad der Vorprägung und damit der materiellen Urheberchaft des Rechtsakts sind dabei aber nicht ausreichend berücksichtigt worden. Ausgehend von dem entwickelten Prinzipienmodell kommt es daher zu einer zu starken Untergewichtung des Achtungsprinzips im Hinblick auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

In seiner Entscheidung Kadi II aus dem Jahr 2013 präzisierte der EuGH seine Aussagen zur Frage der Justiziabilität und der Vorgehensweise bei der gerichtlichen Untersuchung von Grundrechtsverletzungen. Auch hier bemühte sich der Gerichtshof um einen Ausgleich der widerstreitenden Prinzipien.

Nach alledem hat die Untersuchung ergeben, dass das Verhältnis der

Rechtsebenen zueinander kein statisches ist, sondern über ein Prinzipienmodell dynamisch und flexibel bleibt. Der Gehalt beider Prinzipien, einerseits des Achtungsprinzips im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der UN-Charta und andererseits der europäischen Verfassungsgrundsätze, wurde durch diese Arbeit abgebildet. Die beiden Prinzipien befinden sich in sog. „Kadi-Konstellationen“ in einem Widerstreit und müssen in jedem einzelnen Fall in einer Weise aufgelöst werden, dass beide in einem möglichst hohen Maße Beachtung finden. Dies ist die Maßgabe für die Auslegung des Rechtsschutzbegriffs in Art. 215 Abs. 3 AEUV.

Literatur

- Alber, Siegbert* Kurzbesprechung der Schlussanträge des Generalanwalts Maduro vom 16.1.2008 in der Rechtssache C-402/05 P (Kommission) und vom 23.1.2008 in der Rechtssache C-401/05 P (Barakat International Foundation/Rat und Sanktionsbeschlüsse der Vereinten Nationen im Sparen von Grundrechten, EuZW 2008, S. 164.
- Albin, Silke* Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, JZ 2004, S. 71-73.
- Alexy, Robert* Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1994.
- Allain, Jean* The European Court of Justice Is an International Court, NJIL68(1999), S. 249-274.
- Annacker, Claudia* Der fehlerhafte Rechtsakt im Gemeinschafts- und Unionsrecht, JZ 1998 (zugleich Teile der Habil.-Schr., Wien 1997/1998) und „Ult-ra-vires-Akte der Europäischen Gemeinschaften und des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen“).
- Arnauld, Andreas von* UN-Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz, AVR 44 (2006) S. 201-216.
- Arslanian, Vanessa* Great Accountability Should Accompany Great Power: the U.N. Security Council in Kadi I & II, 35 B International & Comparative Law Review 1 (2013), & <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol35/iss3/1> (Stand 2013).
- Aston, Jurij Daniel* Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolutionen im Kontext, ZaöRV 62 (2002), S. 257-292.
- Ders.* Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen und die Souveränität der mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdiplomatie, JZ 2004, S. 1-10.

- 2005 (zugleich: Diss. Bonn 2004).
- Aust, Helmut/
Naske, Nina* Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europä
ZÖR 61 (2006), S. 587-623.
- Bailey, Sydney/
Daws, Sam* The Procedure of the UN Security Council, 3. Auflage O
- Balthasar,
Alexander* „pacta sunt servanda“. Zur innerstaatlichen Relevanz
Staatsverträge eingegangenen Verpflichtungen Österreichs
(1996), S. 161-192.
- Barcz, Jan* Völkerrecht und innerstaatliches Recht in Polen nach
Wende, ZÖR 52 (1997) S. 91-113.
- Barents, René* The Autonomy of Community Law, Den Haag 2004.
- Bauer, Peter/
Huber, Karl/
Sommermann,
Hartmut
(Hrsg.)* Demokratie in Europa, Tübingen 2005.
- Berka, Walter* Lehrbuch Verfassungsrecht, Wien 2005.
- Bernhardt,
Wilfried* Verfassungsprinzipien und -Verfassungsfunktionen
Verfassungsprozessrecht im EWG-Vertrag, Berlin 1987
Bayreuth 1986).
- Berrisch,
Georg Matthias* Der völkerrechtliche Status der europäischen Wirtschaft
im GATT: eine Untersuchung der Sukzession der EWG
ihrer Mitgliedstaaten als Vertragspartei einer
Organisation am Beispiel des GATT München 1992 (C
Passau 1991).
- Bianchi,
Andrea* The Quest for Legitimacy and Cohesion, EJIL 2006, S. 8
- Bieber, Roland/
Nickel, Dietmar
(Hrsg)* Das Europa der zweiten Generation: Gedächtnisschrift
Sasse, Band 1, Baden-Baden 1981 (zitiert als: Bearbeiter
ber/Nickel (Hrsg.), Europa der zweiten Generation, GS C
- Bienk-
Koolman,* Die Befugnis des Sicherheitsrates der Vereinten
Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen: zur Rechts

- Sabine* Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofs für Jugoslawien sowie zum nachfolgenden Wandel in Rechtsauffassung, Frankfurt 2009 (zugleich Diss. Berlin).
- Biersteker, Thomas/ Eckert, Sue* Watson Institute, Strengthening Targeted Sanctions Through Clear Procedures, Studie vom 30. März 2006, auf <http://www.watsoninstitute.org> (Stand 11.02.2014).
- Binder, Bruno* Das Völkerrecht im österreichischen Staatsrecht, ZaöRV 282-340.
- Binder, Claudia/ Fuchs, Claudia/ Goldman, Mathias/ Kleinlein, Thomas/ Lachmayer, Konrad (Hrsg.)* Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich. Treffen des jungen Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien Baden 2010.
- Bindschedler, Rudolf L.* Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesien (1968), S. 1-15.
- Birkhäuser, Noah* Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegenüber Individuen, Bern u.a. 2007 (zugleich Diss. Basel 2005).
- Bleckmann, Albert* Die Position des Völkerrechts im inneren Recht der Europäischen Gemeinschaften, Monismus oder Dualismus?, GYIL, 1975, S. 300-319.
- Blumenwitz, Dieter/ Gornig, Gilbert/ Murswiek, Dietrich (Hrsg.)* Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin 2005.
- Bogdandy, Armin von* Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und Grundzüge, 1. Auflage Heidelberg 2003 (Hinweis auf Fußnote in der jeweiligen Fußnote).

- Ders.* Grundprinzipien des Unionsrechts – eine verfassungsrechtliche dogmatische Skizze, EuR 2009, S. 749-769. *Ders./*
- Bast, Jürgen (Hrsg.)* Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und Grundzüge, 2. Auflage Heidelberg 2009.
- Bohr, Sebastian* Sanctions by the United Nations Security Council and Community, EJIL 1993, S. 256-268, der Aufsatz ist zu finden unter: <http://www.ejil.org/pdfs/4/1/1202.pdf> (Stand 11.02.2014)
- Brandt, Wioletta* Verfassungsrecht in Polen: Verfassungsbeschwerden und die Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichts in der EU-Mitgliedschaft, EuR 2009, S. 131-144.
- Breuer, Marten* Die Völkerrechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen 49 (2011), S. 4-33.
- Breyer, Silvia* Die gezielten Sanktionen des UN-Sicherheitsrats und die Implementierung in die Europäische Union (zugleich Diss. Wien 2010), abrufbar unter: <http://othes.univie.ac.at/9111> (Stand 11.02.2014).
- Bröhmer, Jürgen* Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz der Grundrechte der EU und das Verhältnis zur EMRK, EuZW 2006, S. 71-76.
- Bruha, Thomas/Hesse, Joachim, Jens/Nowak, Carsten (Hrsg.)* Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden 2001.
- Bungenberg, Marc* Art. 235 EGV nach Maastricht: die Auswirkungen der Erweiterung des Europäischen Akte und des Vertrages über die Europäische Union auf die Handlungsbefugnis des Art. 235 EGV (Art. 308 EGV), Baden 1999 (zugleich Diss. Hannover 1999).
- Ders.* Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik, EuR 2009, S. 195-215.
- Calliess, Christian* Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Auflage Baden-Baden 1999 (zugleich Diss. Saarbrücken 1999).

- Ders.* Die Werte in der Europäischen Union – Der europäisch Verfassungsverbund als Werteverbund, in: Berliner C zum Europarecht, Nr. 18, S. 1-36, abrufbar unter europarecht.de/epapers (Stand 11.02.2014).
- Ders./ Ruffert, Mathias (Hrsg.)* Verfassung der Europäischen Union : Kon Grundlagenbestimmungen, München 2006 (zitiert als Calliess/Ruffert (Hrsg.), VVE, Art., Rn.).
- Dies. (Hrsg.)* EUV/EGV, Das Verfassungsrecht der Europäische Grundrechtecharta, Kommentar, 3. Auf 2007 (zitiert als Bearbeiter, in: Calliess/Ruffert (Hrsg Art., Rn.).
- Dies. (Hrsg.)* EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäische Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auf 2011 (zitiert als Bearbeiter, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) Art., Rn.).
- Canotilho, José Joaquim Gomes* Offenheit vor dem Völkerrecht und Völkerrechtsfreu portugiesischen Rechts, AöR 34 (1996), S. 47-71.
- Carstens, Karl/ Börner, Bodo (Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln) (Hrsg.)* Die Außenbeziehungen der Europäischen G Wissenschaftliches Kolloquium am 4. und 5. April 197 Band 25, Köln (u.a.), 1975.
- Combacau Jean* Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.: Étude théorique d non militaire, Paris 1974.
- Cortright, David/ George A. Lopez* The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 2000.
- Cremona, Marise/ Francioni,* Challenging the EU-Counter-terrorism Measures throu AEL Working Paper 2009/10, abruf <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/12879> (Stand 11.02.20

Francesco/
Poli, Sara
(Hrsg.)

Czapliriskil, Wladystaw International Law and Polish Municipal Law: Recent Judgments of the Polish Supreme Judicial Organs, ZaöRV 53 (1993), S. 79-90.

D'Aspremont, Jean/
Dopangne, Frédéric Two Constitutionalisms in Europe: Pursuing an Articulated Model of European and International Legal Orders, ZaöRV 68 (2002), S. 977.

Dies. Kadi: The ECJ's Reminder of the Elementary Divide between Public and Private Law, IOLR 5 (2008), S. 371-379.

Dahme, Gudrun Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, (zugleich Diss. Münster 2007), abrufbar unter: <http://www.schriften.de/pdfs/Dahme.pdf> (Stand 11.02.2014).

De Wet, Erika Review of the Security Decisions by National Courts, GILJ 11 (2008), S.166-202.

Dies. The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, Oxford 2004.

Dies. Zur Zukunft der Völkerrechtswissenschaft, ZaöRV 67 (2001), S. 797.

Dies. The Role of European Courts in Reviewing Conflicts of Law under International Law, IOLR 5 (2008), S. 359-364.

Dies. The Role of European Courts in the Development of International Law: Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation, ECLR 5 (2009), S. 284-306.

Dies. From Kadi to Nada, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2348 (Stand 17.02.2014). *Deutsches Institut für Menschenrechte*

(Hrsg.) Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtskonventionen: deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2001.

Dicke, Klaus Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, VN 2001, S. 1-10.

Diggelmann, Is there something Like a Constitution of International Law?

- Oliver/Altwicker, Tilmann* Analysis of the Debate on World Constitutionalism, Zaö S. 623-650.
- Dinstein, Yoram* The erga omnes Applicability of Human Rights, AVR 16-21.
- Doehring, Karl* Unlawful Resolutions of the Security Council and Consequences, MPYIL 1997, S. 91-109.
- Ders.* Völkerrecht: ein Lehrbuch, 2. Auflage Heidelberg 2004.
- Dolzer, Rudolf* Eigentum, Enteignung und Entschädigung im Völkerrecht/Property, expropriation and compensation in international law, Berlin 1985 (zugleich Habil. Heidelberg).
- Dworkin, Ronald* Taking Rights Seriously, London 2004.
- Ehlers, Dirk* Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Auflage Berlin 2007.
- Engelhardt, Benjamin von* Welthandelsorganisation: Verfassungselemente in der Welthandels, WHI-Paper 7/05, abrufbar unter: <http://www.wti-berlin.eu/documents/whipaper0705.pdf> (Stand 11.02.2011).
- Farrall, Jeremy Matam* United Nations sanctions and the rule of law, Cambridge 2004.
- Fassbender, Bardo* The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, Leiden 2009.
- Ders.* Triepel in Luxemburg, DÖV 2010, S. 333-341.
- Feinäugle, Clemens A.* The UN-Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions: Emerging Principles of International Institutional Protection of Individuals, GLJ 9 (2008), S. 1513-1538.
- Ders..* Individualrechtsschutz gegen Terroristenlisten? – Ein Blick auf die „Ombudsperson“ in der neuen Resolution 1973 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, ZRP 2010, S. 1-10.
- Ders.* Hoheitsgewalt im Völkerrecht: das 1267-Sanktionsregime in seiner rechtlichen Fassung, Heidelberg 2011 (zugleich D. 2010).

- Fijnaut, Cyrille/ Wouters, Jan/ Naert, Frederik* Legal instruments in the fight against international transatlantic dialogue, Den Haag 2004.
- Fischer, Klemens H.* Konvent zur Zukunft Europas, Baden-Baden 2003.
- Fischer-Lescano, Andreas* Emergenz der Globalverfassung, ZaöRV 63 (2003), S. 7.
- Ders./ Gasser, Hans-Peter/ Marauhn, Thilo/ Ronzitti, Natalino (Hrsg.)* Frieden in Freiheit. Peace in liberty. Paix en liberté. Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2001. Bearbeiter, Titel, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Frieden in Freiheit (FS Bothe, S.).
- Föh, Jörg* Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus im September 2001. Auswirkungen auf das Völkerrecht. Organisation der Vereinten Nationen, Berlin 2011 (Hamburg 2010).
- Franzius, Claudio* Europäisches Verfassungsrechtsdenken, Tübingen 2010.
- Fremuth, Michael Lysander* Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terroristen im Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen 111-116.
- Frenz, Walter* Die neue GASP, ZaöRV 70 (2010), S. 487-521.
- Frid, Rachel* The Relations Between the EC and International Organisations. Theory and Practice, Den Haag 1995 (zugleich Dissertation 1995).
- Frowein, Jochen Abraham* Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht (2002), S. 879-905.
- Ders./ Scharioth, Tono Eitel* Verhandeln für den Frieden, Negotiating for Peace, Li Tono Eitel, Berlin 2003.

Klaus/
Winkelmann,
Ingo/ Wolfrum,
Rüdiger (Hrsg.)

Funke, Andreas Umsetzungsrecht: zum Verhältnis von
Sekundärrechtsetzung und deutscher Gesetzgebungsge
2011 (zugleich Habil. Köln 2010).

Gabriel, Oscar/ Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Po
Kropp, Sabine Auflage Wiesbaden 2008.
(Hrsg.)

Gaudin, Hélène Amsterdam: l'échec de la hiérarchie des normes?, RTD
1-20.

Geiger, Rudolf/ EUV/AEUV, Kommentar, 5. Auflage München 2010.
Khan, Daniel-
Erasmus/
Kotzur, Markus
(Hrsg.)

Gerken, Lüder/ „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, München 2009
Rieble, Volker/
Roth, Günter
H./ Stein,
Torsten/
Streinz, Rudolf

Giegerich, Der “offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes na
Thomas/ Anspruch und Wirklichkeit einer großen Errungenschaft
Schriewer,
Berenike
(Hrsg.)

Ginkel, Bibi The Practice of the United Nations in Combating Terror
van to 2008. Questions of Legalty and Legitimacy, Antwerpe

Ginther, Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politi
Konrad (Hrsg.) Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag, Berl
als: Bearbeiter, Titel, in: Ginther (Hrsg.), Völkerrecht, F

- Gollwitzer,
Walter Menschenrechte im Strafverfahren: MRK und IPBPR; B
- Grabitz,
Eberhard Das Recht der Europäischen Union, M
(Begr.)/ Hilf, Ergänzungslieferung September 2013, verwendete Vora
Meinhard der jeweiligen Fußnote deutlich gemacht (zitiert als:
(fortgef.)/ Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.),
Nettesheim, Europäischen Union, jeweiliger Stand der Ergänzung
Martin (Hrsg.) Fundstelle, Art., Rn.).
- Grimm, Dieter Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, S. 581-591.
- Groeben, Hans Kommentar zum Vertrag über die Europäische U
von der/ Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 1 (Ar
Schwarze, Art. 1 - 80 EGV): 6. Auflage Baden-Baden 2003, Band
Jürgen (Hrsg.) 314 EGV): 6. Auflage BadenBaden 2004.
- Der s./ Boeckh, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 1, 3. Auflage
Hans von/ 1983.
Thiesing,
Jochen/
Ehlermann,
Claus D.
(Hrsg.)
- Haack, Stefan Der Begriff der Verfassung, EuR 2004, S. 785-793.
- Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt 1998.
Jürgen
- Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, Europäische Erfa
Walter Erkenntnisse, Düsseldorf und Wien 1969.
- Ders. Die Europäische Gemeinschaft, 5. Auflage Düsseldorf 19
- Haltern, Ulrich Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaß-nahmen
2007, S. 537-592.
- Haratsch, Die Solange-Rechtsprechung des Europäischen Ge
Andreas Menschenrechte, ZaöRV 66 (2006), S. 927-947.
- Herbst, Tobias Legitimation durch Verfassunggebung : ein Prinzip

- Legitimität staatlicher und supranationaler Hoheitsgewalt 2001 (zugleich Diss. Berlin 2001-2002).
- Herdegen, Matthias* Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates: aufgeklärter Akt des Völkerrechts?, Heidelberg 1998.
- Herik, Larissa van den/Schrijver, Nico* Subscribed Content Eroding the Primacy of the UN Collective Security: The Judgment of the European Court in the Cases of Kadi and Al Barakaat, IOLR 5 (2008), S. 32.
- Herrmann, Christoph/Weiß, Wolfgang/Ohler, Christoph (Hrsg.)* Welthandelsrecht, 2. Auflage München 2007.
- Herrnfeld, Hans-Holger* Rechtsgrundlage für „smart sanctions“ zur Bekämpfung des Terrorismus – Anmerkungen zum Urteil des Gerichtshofes in C-130/10, Europäisches Parlament/ Rat, v. 19.7.2012, EuZW 2012, 107.
- Hertel, Wolfram* Supranationalität als Verfassungsprinzip. Normen der Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts, Tübingen 1999 (zugleich Diss. Tübingen 1998).
- Herzog, Roman* Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, Der Staat 2 (2003), 423.
- Hilf, Meinhard/Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.)* GATT und Europäische Gemeinschaft, BadenBaden 1988.
- Ders./ Oeter, Stefan (Hrsg.)* WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels, 2. Auflage, Baden 2010.
- Hilpold, Peter* Die EU im GATT/WTO-System, 3. Auflage Innsbruck 2008.
- Ders.* EWS-Kommentar, EWS 2011, S. 45-47.
- Hinojosa* Bad Law for Good Reasons: The Contradictions of the EU

- Martínez, Luis* IOLR 5 (2008), S. 339-357.
- Hobe, Stefan* Einführung in das Völkerrecht, 9. Auflage Tübingen 200
- Hoffmeister, Frank* Outsider or Frontrunner? Recent Developments under In European law on the Status of the European Union i Organizations and Treaty Bodies, CMLR 2007, S. 41-68
- Hofmann, Mahulena/ Faix, Martin* Der Einfluss und die Stellung des Völkerre verfassungssystemen einiger ost- und mit Transformationsstaaten, Potchefstroom Electronic Law S. 1-49, abrufbar <http://www.saflii.org/za/journals/PER/2008/16.html> 11.02.2014).
- Holley, Gerhard* Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfun (abgeänderte Form der Diss. Wien 2009).
- Hörmann, Saskia* Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft?, AVR 44 (2006)
- Dies.* Die Befugnis der EG zur Umsetzung von Resolutio Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Ter 2007, S. 120-132.
- Hummer, Waldemar/ Obwexer, Walter (Hrsg.)* Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2009 (zitiert Titel, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lis
- Isensee, Josef* Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage M
- Ders./ Kirchhof, Paul (Hrsg.)* Handbuch des Staatsrechts, Normativität und Schutz de Internationale Beziehungen, Band VII, Voraufgabe He (Voraufgabe in der Fußnote kenntlich gemacht).
- Janik, Cornelia* Die EMRK und internationale Organisationen – Au Restriktion der equivalent protection-Formel in Rechtsprechung des EGMR, ZaöRV 70 (2010), S. 127-1
- Kadelbach, Stefan* Zwingendes Völkerrecht, Berlin 1992 (zugleich Diss. Main 1991).
- Ders.* Überstaatliches Verfassungsrecht, AVR 44 (2006), S. 23

- Kälin, Walter/ Künzli, Jörg* Universeller Menschenrechtsschutz, 3. Auflage Baden-B
- Kämmerer, Jörn Axel* Die Urteile “Kadi“ und “Yusuf“ des EuG und ihre Folg
Beiheft 1, S. 65-88.
- Ders.* Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“
der Rechtsstaatlichkeit?, EuR 2009, S. 114-130.
- Kastelli Proukaki, Elena* The Problem of Inforcement in International Law: Co
the Non-Injured State and the Idea of Internationa
Routledge 2009.
- Kaufmann, Arthur/ Mestmäcker, Ernst Joachim/ Zacher, Hans F. (Hrsg.)* Rechtsstaat und Menschenwürde. Festschrift für Werner
70. Geburtstag, Frankfurt am Main 1988 (zitiert als: B
in: Kaufmann u.a. (Hrsg.), Rechtsstaat und Mensc
Maihofer, S.).
- Keber, Tobias O.* Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht: Entwick
Vertrags- und Gewohnheitsrecht unter besonderer Be
der Arbeiten zu einem “Umfassenden Überein
Bekämpfung des Terrorismus”, Frankfurt 2009 (zugleich
2008).
- Keller, Hellen* Rezeption des Völkerrechts: eine rechtsvergleichende St
des U.S. Supreme Court, des Gerichtshofes der
Gemeinschaften und des schweizerischen Bund
ausgewählten Bereichen, Berlin 2003 (zugleich Habil
2001-2002).
- Kelsen, Hans* The law of the United Nations: a critical analysis of i
problems, New York 2000.
- Kempen, Bernhard* Eigentum: ein universelles Menschenrecht?, Wi
Verwaltung 1 (2009), Sonderheft zu der Zeitschrift Gev
19-30.
- Kirschner, Adele* Security Council Resolution 1904 (2009): A Significa
Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanctions Regim
(2010), S. 585-607.

- Klement, Jan Henrik* Vom Nutzen einer Theorie, die alles erklärt, JZ 2008, S.
- Knauff, Mathias* Konstitutionalisierung im inner- und überstaatlich Konvergenz oder Divergenz, ZaöRV 68 (2008), S. 453-4
- Ders.* Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mel Tübingen 2010 (zugleich Habil.-Schr., Würzburg und Fr
- Ders.* Die Erweiterung der Europäischen Union auf Grundlag von Lissabon, DÖV 2010, S. 631-638.
- Koch, Hans-Joachim* Terrorismus-Rechtsfragen der äußeren und inneren Sich Baden 2002.
- Kokott, Juliane/ Rüdth, Alexandra* The European Convention and its Draft Treaty Constitution for Europe: Appropriate answers to questions?, CMLR 2003, S. 1315-1345.
- König, Doris* Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schra 23 des Grundgesetzes, Berlin 2000 (zugleich Habil.-Schr
- Dies.* Die Bekämpfung von Terroristen und Piraten – Ist d Deutschen Marine im Rahmen von OEF, PSI und Ope mit dem Völkerrecht vereinbar?, in: Rechtspolitisch (2009), S. 3-31.
- Dies./ Stoll, Tobias/ Seibert-Fohr, Anja/ Matz-Lück, Nele/ Vöneky, Silja/ Röben, Volker/ Hestermeyer, Holger (Hrsg.)* Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amic Wolfrum, Band 2, Leiden u.a. 2012 (zitiert als: Bearbeit König u.a. (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Sc Amicorum Rüdiger Wolfrum, Bd., S.).
- Kotzur, Markus* Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrecht EuGRZ 2006, S. 19-25.
- Ders.* Kooperativer Grundrechtsschutz in der Völkergemeins 2008, S. 673-680.

- Krieger, Heike* Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherungskontrollen und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen des EGMR und EuGH, in: Krieger, Berliner Online-Beiträge zum Verfassungsrecht Nr. 1/2009, abrufbar unter: <http://www.jura.fu-berlin.de/> (Stand 11.02.2014).
- Dies.* A Credibility Gap: The Behrami and Saramati Decisions before the European Court of Human Rights, JIPK 13 (2009), S. 15.
- Dies.* Bemerkungen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Behrami und Saramati, Festschrift für Claus-Dieter Borchardt, Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 3/2009, abrufbar unter: <http://www.jura.fu-berlin.de/> (Stand 11.02.2014).
- Dies.* Die Herrschaft der Fremden – Zur demokratietheoretischen Kritik des Völkerrechts, AöR 133 (2008), S. 315-345.
- Lapidoth, Ruth* Some reflections on the law and practice concerning sanctions by the Security Council, AVR 30 (1992), S. 11.
- Lavranos, Nikolaus* UN Sanctions and Judicial Review, NJIL 76 (2007), S. 1.
- Leisner, Walter* Der Abwägungsstaat. Verhältnismäßigkeit als Gerechtigkeitsprinzip, 1997.
- Ders.* “Abwägung „berall“ – Gefahr für den Rechtsstaat, NJW 131 (2007), S. 639.
- Lentner, Gabriel* Kadi II before the ECJ – UN Targeted Sanctions and Legal Order, European Law Reporter 2013, S. 202-205.
- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.)* EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 2013.
- Ley, Isabelle* Kant versus Locke: Europarechtlicher und völkerrechtlicher Konstitutionalismus im Vergleich, ZaöRV 69 (2009), S. 1-40.
- Liebert, Ulrike/Falke, Josef* Postnational Constitutionalisation in the New Europe, 2006.

Maurer,
Andreas
(Hrsg.)

Lock, Tobias Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalem Recht, Tübingen 2010 (zugleich Diss. Erlangen/Nürnberg 2009).

López-Pina,
Antonio Die spanische Verfassung und das Völkerrecht, Tübingen 1994 (Bestandsaufnahme, AVR 32 (1994), S. 178-184).

Lorinser,
Barbara Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, Bader 1995 (zugleich Diss. Konstanz 1995).

Martenczuk,
Bernd Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, Berlin 1996 (Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen des Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996 (zugleich Diss. Mainz 1996)).

Martínez Soria,
José Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums unter internationaler und innerstaatlicher Aufsicht, in: Berliner Online-Juristenzeitung, Nr. 43, dieser Beitrag ist zudem in JZ 2009 erschienen.

Martinico,
Giuseppe/
Pollicino,
Oreste/
Sciarabba,
Vincenzo Hands off the Untouchable Core: A Constitutional Approach to the Kadi Case, EJLR 11 (2009), S. 281-304.

Matscher,
Franz Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, 69. Ergänzungslieferung München 2009, Kolloquium, K 1991. Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Begr.)

Herzog,
Roman/ Scholz,
Rupert/
Herdegen,
Matthias/
Klein, Hans
(Hrsg.) Grundgesetz, 69. Ergänzungslieferung München 2009, Bearbeiter, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, 69. Ergänzungslieferung der Fundstelle, Art., Rn.).

- Meerpohl, Thomas* Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor de des Rechts der VN und der Menschenrechte, München : Diss. München 2007).
- Meiser, Christian/ Buttlar, Christian* v. Militärische Terrorismusbekämpfung unter dem Reg Charta, Baden-Baden 2005.
- Meng, Werner* Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschl gegen Drittländer, ZaöRV 42 (1982), S. 780-804.
- Menzel, Jörg/ Pierlings, Tobias/ Hoffmann, Jeannine (Hrsg.)* Völkerrechtsprechung, Tübingen 2005.
- Meyer, Frank* Lost in Complexity – Gedanken zum Rechtsschutz Sanctions in der EU, ZeuS 2007, S. 1-69.
- Ders.* Rechtsstaat und Terrorlisten – Kaltstellung ohne Rechts: 2010, S. 74-85, abrufbar unter: <http://www.strafrecht.de/hrr/archiv/10-02/index.php?sz=6> (Stand 11.
- Ders.* Der Fall Nada vor dem EGMR: Nichts Neues zur No zwischen UN-Recht und EMRK? Besprechung zu EGM Nr. 224 (Nada v. Schweiz), HRRS 2013, S.79-85.
- Meyer, Jürgen (Hrsg.)* Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. A Baden 2011.
- Milej, Tomasz/ Malicka, Agnieszka* Minderheitenschutz im östlichen Europa, abr <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitensc> 11.02.2014).
- Möllers, Christoph* Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen – den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, EUGI Aktenzeichen Rs. T-315/01 und T-306/01, EuR 2006, S.
- Möllers,* Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011, zweit

- Martin/ Van Ooyen, Robert* Frankfurt am Main 2011 (zitiert als: Bearbeiter Möllers/Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit (Hrsg.)
- Müller-Graff, Christian/ Riedel, Eibe* (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, Baden 1998 (zitiert als: Bearbeiter, Titel, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union (S.)).
- Murswiek, Dietrich* Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur Oberverfassung – Zu den Konsequenzen der A-Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erweitern der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofes auf den EU-Vereinsvertrag, 2009, S. 481-486.
- Murthy, Changavalli Siva Rama* The U.N. Counter-Terrorism Committee: An Institutional Analysis, Briefing Paper der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2013, unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04876.pdf> (Stand 11.02.2014).
- Nawparwar, Manazha* Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, in: Europa- und Völkerrecht der Universität Halle, Heft 11, 2014, abrufbar unter: <http://tietje.jura.uni-halle.de/de/nawparwar/2014/11.02.2014>.
- Nettesheim, Martin* Normenhierarchien im EU-Recht, EuR 2006, S. 737-771.
- Neudorfer, Sonja* Antiterrormaßnahmen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union – Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Kontrolle gemeinschaftsrechtlicher Umsetzungsakte und die Maßnahmen gegen die Taliban und Al Qaida, ZaöRV 2006, 979-1004.
- Neusüß, Peter* Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen internationalen Terrorismus, München 2008 (zugleich in: Neusüß (Hrsg.), 2008).
- Nic Shuibhne, Niamh* Being bound, European Law Review 2013, S. 435-436.
- Nordquist, David* Legal Challenges in Maritime Security, Leiden/Boston 2011.

- Myron H./
Wolfrum,
Rüdiger/
Moore, John
Norton/ Long,
Ronán (Hrsg.)
- Nowak,
Manfred U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR C
Auflage Kehl 2005.
- O' Keffe, David/
Schermers,
Henry G.
(Hrsg.) Mixed Agreements, Deventer 1983.
- Oette, Lutz Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapite
Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Mo
und dem humanitären Völkerrecht, Frankfurt am Main 2
Diss. Köln 2002).
- Ohler,
Christoph Die Verhängung von „smart sanctions“ durch den UN-S
eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, EuR
865.
- Ders. Gemeinschaftsrechtlicher Rechtsschutz gegen pers
Sanktionen des UNSicherheitsrats, EuZW 2008, S. 630-6
- Oosthuizen,
Gabriël Playing the Devil's Advocate: the United Nations Secu
Unbound by Law, Leiden Journal of International Law
549-563
- Oppermann,
Thomas/
Classen, Claus
Dieter/
Nettesheim,
Martin Europarecht, 5. Auflage München 2011.
- Orakhelashvili,
Alexander The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation a
of United Nations Security Council Resolutions EJIL 16
88.

- Osteneck, Kathrin* Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch d
Gemeinschaft, Berlin u.a. 2004 (zugleich Diss. Heidelbe
- Pache, Eckhard/
Bielitz, Joachim* Das Verhältnis der EU zu den völkerrechtlichen V
Mitgliedstaaten, EuR 2006, S. 316-339.
- Paulus, Andreas L.* Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, M
(zugleich Diss. München 2000).
- Ders.* Zur Zukunft der Völkerrechtswissenschaft in Deutschl
Konstitutionalisierung und Fragmentierung des Völker
67 (2007), S. 695-719.
- Payandeh, Mehrdad* Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch s
überstaatliche Gerichte, ZaöRV 66 (2006), S. 41-73.
- Ders.* Völkerrechtsfreundlichkeit als Verfassungsprinzip, JÖR
465-502.
- Ders.* Internationales Gemeinschaftsrecht : zur
gemeinschaftsrechtlicher Strukturen im Völk
Globalisierung, Heidelberg 2010 (zugleich Diss. Düsselc
- Pernice, Ingolf* Die Dritte Gewalt im Europäischen Verfassungsverbund
27-43.
- Ders.* Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne
Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, Baden-Baden
- Ders.* Europa neu verfasst ohne Verfassung: Chancen und
Vertrags von Lissabon, Baden-Baden 2010.
- Ders.* Zur Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit. Zu den Bedi
nachhaltigen Sicherung effektiven Rechtsschutzes im
Verfassungsverbund, EuR 2011, S. 151-169.
- Peterke, Sven* Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter K
UN-Charta- die Resolution 1373 (2001) des UN-
HumV 2001, S. 217-221.
- Peters, Anne* The Position of International Law within the Europea
Legal Order, GYIL 40 (1997), S. 9-77.

- Dies.* Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin
Habil.-Schr., Kiel 2001).
- Dies.* Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neub
Verhältnisse, ZÖR 65 (2010), S. 3-63.
- Dies.* Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hol
das Prinzip der Grundrechtstoleranz, AVR 48 (2010), S.
- Petersen, Niels* Europäische Verfassung und europäische Legitimität
zum kontraktualistischen Argument in der Verfassungst
64 (2004), S. 429-466.
- Petersmann,
Ernst* Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerre
der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ZaöRV 35 (1
- Pieper, Stefan
Ulrich/
Schollmeier,
Andres* Das Handels- und Wirtschaftsembargo, JuS 1989, S. 997
- Plog, Max* Grundrechtsschutz gegenüber internationalen Organisa
Baden 2009 (zugleich Diss. Berlin 2008).
- Proelß,
Alexander* Meeresschutz im Völker- und Europarecht. Das
Nordostatlantiks, Berlin 2004 (zugleich Diss. Tübingen,
- Ragazzi,
Maurizio* The concept of international obligations erga omnes, Nev
- Rebmann, Kurt* Probleme und Möglichkeiten der Bekämpfung des
Terrorismus, NJW 1985, S. 1735-1738.
- Recker,
Sebastian* European Court of Justice Secures Fundamental Rig
Security Council Resolutions, GOJIL 2009, S. 159-178.
- Reinisch,
August* Developing a Human Rights and Humanitarian Law Ac
the UN Security Council for the Imposition of Econo
AJIL 95 (2001), S. 851-872.
- Reisman,
Michael* The constitutional crisis in the United Nations, AJIL 87
100.
- Rengeling,
Hans-Werner/* Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Uni
München 2014.

Middeke,
Andreas/
Gellermann,
Martin (Hrsg.)

Ress, Georg Der ausbrechende Rechtsakt, ZÖR 64 (2009), S. 387-395

Ress, Hans-
Konrad Das Handelsembargo-Völker-, europa- und außen
Rahmenbedingungen, Praxis und Entschädigung, Berlin
Diss. Heidelberg 1998).

Rittberger,
Volker/ Kruck,
Andreas/
Romund, Anne Grundzüge der Weltpolitik: Theorie und Empirie des
Wiesbaden 2010.

Ronge, Frank
(Hrsg.) In welcher Verfassung ist Europa – welche Verfassung,
Baden-Baden 2001.

Rosand, Eric Current Developments: Security Council Resolution
Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against T
97. S. 332-341.

Ders. Den Terrorismus weltweit bekämpfen – Die Rolle
Nationen, VN 2009, S. 99-103.

Rötting,
Michael Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europä
und seine Auswirkungen am Beispiel der Gotov
kroatischen Beitrittsverfahren, Dordrecht 2009 (z
Frankfurt 2008).

Sauer, Heiko Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen: die Ent
Modells zur Lösung von Konflikten zwischen
unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen
(zugleich Diss. Düsseldorf 2005).

Ders. Rechtsschutz gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemei
NJW 2008, S. 3685-3686.

Schäfer,
Andreas Der Begriff der “Bedrohung des Friedens“ in Artikel 39
Vereinten Nationen: die Praxis des Sicherheitsrates, Fran
2006 (zugleich Diss. Berlin 2005).

- Schaller, Christian* Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von UN-Charta, Baden-Baden 2003 (zugleich Diss. Heidelberg 2003).
- Scheffler, Jan* Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akt der Vereinten Nationen, Bamberg 2009 (zugleich Diss. Bamberg 2009).
- Schilling, Theodor* Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, Berlin 1994 (zugleich Habil.-Schr., Berlin 1994).
- Ders.* Die „neue Weltordnung“ und die Souveränität der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, AVR 33 (1995), S. 67-106.
- Ders.* The Autonomy of the Community Legal Order: A Possible Foundation, HIJ 37 (1996), S. 389-409.
- Ders.* Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats: Möglichkeiten und Grenzen, ZaöRV 64 (2004), S. 343-383.
- Schmahl, Stefanie* Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanction“ des Sicherheitsrats?, EuR 2006, S. 566-576.
- Schmalenbach, Kirsten* Die Auslieferung mutmaßlicher deutscher Kriegsverbrecher an das Jugoslawientribunal in Den Haag, AVR 36 (1998), S. 28-40.
- Dies.* Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts, JZ 2006, S. 349-353.
- Dies.* Bedingt kooperationsbereit: Der Kontrollanspruch Deutschlands gegenüber gezielten Sanktionen der Vereinten Nationen, JZ 2009, S. 101-114.
- Schneckener, Ulrich* Transnationaler Terrorismus, Frankfurt am Main 2006.
- Schneider, Friedrich* The (Hidden) Financial Flows of Terrorist Organizations: A Review and Some Preliminary Empirical Results, a <http://www.econstor.eu/dspace/Mtstream/10419/36873/1/> (Stand 11.02.2014).
- Schneider, Henning C.* Wirtschaftssanktionen: die VN, EG und Bundesrepublik als konkurrierende Normgeber beim Erlaß von Wirtschaftssanktionen, Berlin 1999 (zugleich Diss. Hamburg 1999).
- Scholz, Rupert (Hrsg.)* Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Eurozentralismus – wieviel Subsidiarität?, 2.-4. Juni 1999, Berlin 1999.

- Kongress Junge Juristen und Wirtschaft, Köln 1994.
- Scholz, Tobias B.* Die „Antiterrorliste“ des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, *NVwZ* 2009, S. 287-289.
- Schorkopf, Frank* Homogenität in der Europäischen Union - Ausgewählte Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV (zugleich Diss. Hamburg 1998/99).
- Ders.* Der europäische Weg, Tübingen 2010.
- Schorlemer, Sabine von (Hrsg.)* Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte der Herausforderungen, Berlin, Heidelberg 2003.
- Schotten, Gregor* Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen im Umfange von Konflikten. Zur Bindung des Sicherheitsrats an individuelle Normen, Berlin 2007 (zugleich Diss. Bochum 2005).
- Schreuer, Christoph* Beschlüsse internationaler Organe im österreichischen Verfassungsrecht, *ZaöRV* 37 (1977), S. 468-502.
- Schroeder, Werner (Hrsg.)* Europarecht als Mehrebenensystem: Beiträge zum 7. Österreichischen Europarechtstag 2007, Wien 2008 (zitiert als: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem: 7. Österreichischer Europarechtstag 2007, S.).
- Ders./ Selmayr, Martin* Die EG, das GATT und die Vollzugslehre, *JZ* 1998, S. 3.
- Schubert, Anja* Rechtliche Grundlagen für die Verhängung zielgerichteter Sanktionen ("Smart Sanctions") durch die Vereinten Nationen, in: *Europäische Union, Recht und Politik*, abrufbar unter www.bundestag.de/dokumente/analysen/2011/smartsanc (Stand 11.02.2014).
- Schulte, Dominik* Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, Bad Oeynhausen 2009 (zugleich Diss. Trier 2009).
- Schulte-Herbrüggen, Elena* Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union nach der Richtlinie von Lissabon, *ZEuS* 2009, S. 343-377.
- Schulze, Christa* Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Berlin 2008.

- Reiner/ Zuleeg,* Baden-Baden 2010.
Manfred/
Kadelbach,
Stefan
- Schuppert,* Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, Baden-Ba
Gunnar Folke/
Bumke,
Christian
- Schütze, Julia-* Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen
Pia mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen
(zugleich Diss. Kiel 2010).
- Schwarze,* Zwischen Tradition und Zukunft: Die Rolle der
Jürgen Rechtsgrundsätze im Recht der Europäischen Union, I
721-727.
- Ders. (Hrsg.)* EU-Kommentar, 3. Auflage Baden-Baden 2012.
- Schweisfurth,* Völkerrecht, Tübingen 2006.
Theodor
- Sichert, Markus* Grenzen der Revision des Primärrechts in der Europä
Berlin 2005 (zugleich Diss. Regensburg 2003/2004).
- Simma, Bruno* Charta der Vereinten Nationen : Kommentar, München 1
Ders. The Charter of the United Nations: A Commentary, Vol
München 2012.
- Ders./ Schulte,* Völker- und Europarecht in der aktuellen Diskussion,
Constanze Österreichischen Völkerrechtstages, Wien 1999 (zitiert :
(Hrsg.) Titel, in: Simma/Schulte (Hrsg.), Völker- und Europ
aktuellen Diskussion, Akten des 23. Ö
Völkerrechtstages, S.).
- Ders./ Mosler,* Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, München 1
Herrmann
- Spiegels,* Das Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum französ
Thomas Nationale Souveränität und europäische Integration, EuF
133.

- Spranger, Tade Matthias* Europäischer Grundrechtsschutz im Kontext Rechtsordnungen, EuR 2009, S.514-528
- Starck, Dorothee* Die Rechtmäßigkeit von UNOWirtschaftssanktionen ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, Berlin : Diss. Düsseldorf, 1998).
- Stein, Torsten* Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik,
- Steinbarth, Sebastian* Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, ZeuS 2006, S. 269-286
- Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/ Institut für Rechtspolitik, Trier (Hrsg.)* Bitburger Gespräche: Jahrbuch 2004/I: Eigentum – Zustand und Entwicklungen, München 2004.
- Streinz, Rudolf* EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. Auflage M
- Talamon, Stefan* The Security Council as World Legislature, AJIL 99 (193.
- Terhechte, Jörg Philipp* Artikel 351 AEUV, das Loyalitätsgebot und mitgliedstaatlicher Investitionsschutzverträge nach I 2010, S. 517-532.
- Tettinger, Peter J./ Stern, Klaus (Hrsg.)* Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Charta, München 2006.
- Thym, Daniel* Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union (2006), S. 863-926.
- Ders.* Die Europäische Union in den Vereinten Nationen, V 121-126.
- Tomuschat, Christian* Case Law, CMLR 2006, S. 537-551.

- Ders.* Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bir
2007, S. 1-12.
- Tschannen,
Pierre* Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern
- Verdross,
Alfred/ Simma,
Bruno* Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Auflage
- Verlage,
Christopher* Responsibility to Protect: ein neuer Ansatz im V
Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen un
gegen die Menschlichkeit, Tübingen 2009 (zugleich
2007).
- Villiger, Mark
E.* Commentary on the 1969 Vienna Convention on the L
Leiden/Boston 2009.
- Vitzthum,
Nikolaus Graf
(Hrsg.)* Völkerrecht, 6. Auflage Berlin 2013 (zitiert als: Bearb
Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, S.).
- Ders.* Les compétences législatives et juridictionnelles de la
européenne dans la lutte contre le terrorisme – l’affaire
2008, S. 375-429.
- Wägenbauer,
Bertrand* EuGH VerfO Satzung und Verfahrensordnungen
München 2008.
- Wagner,
Markus* Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrats
September, ZaöRV 63 (2003), S. 879-918.
- Wahl, Katja* Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN an
Finanzsanktionen des Taliban-Sanktionsregimes, M
(zugleich Diss. Köln 2008).
- Walter,
Christian/
Vöneky, Silja/
Röben, Volker/
Schorkopf,
Frank (Hrsg.)* Terrorism as a Challenge for National and International
versus Liberty?, Berlin/Heidelberg 2004.

- Walter, Konrad* Rechtsfortbildung durch den EuGH, Eine rechtliche Untersuchung ausgehend von der deutschen und französischen Methodenlehre, Berlin 2009 (zugleich Diss. Göttingen 2009).
- Wandscher, Christiane* Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht, Berlin 2005 (zugleich Diss. Kiel 2005).
- Weber, Sebastian* Europäische Terrorismusbekämpfung, Das System der Integrationsdimension der Europäischen Union, Berlin 2008 (zugleich Diss. Hamburg 2008).
- Weiß, Norman* Kompetenzlehre internationaler Organisationen, Heidelberg 2008 (zugleich Habil.-Schr., Potsdam 2008).
- Wessel, Ramses* The Kadi Case: Towards a More Substantive Hierarchy of Norms?, IOLR 5 (2008), S. 323-327.
- Winkelmann, Ingo* Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, ZaöRV 60 (2000), S. 413-445.
- Wojtyczek, Krzysztof* Die Europäisierung der Verfassung am Beispiel Polens, in: Journal of Public Law 2010, S. 49-62, abrufbar unter <http://www.devpublishing.eu/index.php/dpl/article/view/3> (11.02.2014).
- Wolf, Sarah* Besprechung zu Proelß, Alexander, Meeresschutz in Europa. Das Beispiel des Nordostatlantiks, Berlin 2003 (zugleich Diss. Tübingen, 2002-2003), ZaöRV 2006, S. 1072-1077.
- Wolf-Zimper, Gesine* Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz, Frankfurt am Main 2009 (zugleich Diss. Heidelberg 2008).
- Wolny, Kerstin* Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernem internationalen Terrorismus. Unter besonderer Berücksichtigung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, Berlin 2006 (zugleich Diss. St. Gallen 2006).
- Wood, Michael C.* The Interpretation of Security Council Resolutions, MPY 2006, S. 73-96.
- Wormuth, Wolfram* Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, Frankfurt am Main 2004 (zugleich Diss. Passau 2003).

- Wouters, Jan/
Hoffmeister,
Frank/ Ruys,
Tom (Hrsg.) The United Nations and the European Union: An Partnership, Den Haag 2006.
- Wünschmann,
Antje Geltung und gerichtliche Geltendmachung völkerrechtl im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Berlin 2003 (Dresden 2001).
- Zimmermann,
Andreas Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge: zugleich den Möglichkeiten und Grenzen völkerrechtlicher Kodif 2000 (zugleich: Heidelberg, Habil.-Schr., 1998-1999).
- Ders./ Hobe,
Stephan/
Kieninger, Eva-
Maria/ König,
Doris/
Marauhn,
Thilo/ Thorn,
Karsten/
Odendahl,
Kerstin/
Schmalenbach,
Kirsten (Hrsg.) Moderne Konfliktformen. Humanitäres Völk privatrechtliche Folgen, Heidelberg (u.a.) 2010 (zitiert : Titel, in: Zimmermann u.a. (Hrsg.), Moderne Konfliktfo
- Ders./
Tomuschat,
Christian/
Oehlers-
Frahm, Karin The Statute of the International Court of Justice, Oxford
- Ders./
Elberling,
Björn Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats R und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, VN 2004,
- Zuleeg,
Manfred Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, 545-549.
- Ders./ Savat,
Marjolaine/ Eine Verfassung für ein Europa mit 25 Mitgliedstaaten Einheit zugleich, Baden-Baden 2005.

*Derosier, Jean-
Philippe
(Hrsg.)*

Elektronische Dokumente (chronologisch geordnet)

- Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs* Report on the Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions (Interlaken I), abrufbar unter: www.seco.admin.ch (Stand 11.02.2014).
- Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs* Report on the 2nd Interlaken Seminar on Targeting UN Financial Sanctions (Interlaken II), abrufbar unter: www.seco.admin.ch (Stand 11.02.2014).
- Bossuyt, Marc* The Adverse Consequences of Economic Sanctions on UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/33, <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol=Opendocument> (Stand 11.02.2014).
- Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* Zweiter Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Team vom 15.02.2005, abrufbar unter: <http://www.un.org/ga/search/symbol=S/2005/132> (Stand 11.02.2014).
- Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* Sechster Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Team vom 08.03.2007, abrufbar unter: <http://www.un.org/ga/search/symbol=S/2007/132> (Stand 11.02.2014).
- Marty, Dick* 09.3719 – Motion, eingereicht am 12.06.2009 mit dem Titel „Fundament unserer Rechtsordnung“, <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx> (Stand 11.02.2014).

<i>Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee</i>	Pressemitteilung vom 29.09.2009, http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9744.doc.htm
<i>Analytical Support and Sanctions Monitoring Team</i>	Zehnter Bericht des Analytical Support and Sanctions vom 02.10.2009, abrufbar unter: http://www.un.org/News/Press/docs/2009/asp/asp20091002.pdf (Stand 11.02.2014).
<i>Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.)</i>	Terrorlisten und Auslandseinsätze. Verantwortung u. Europarat, EU und nationaler Ebene. Diskussion mit Jörn Tomuschat und Jochen von Bernstorff, abrufbar menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_terrorlisten_und_auslandseinsaetze.pdf (Stand 11.02.2014).
<i>Maurer, Peter</i>	Brief vom 22.03.2010 an den Präsidenten des 1267-Sanktionsausschusses ist abrufbar unter: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010.pdf (Stand 11.02.2014).
<i>Mayr-Harting, Thomas</i>	Brief vom 21.05.2010, S/AC.37/2010/OC.55. Der Brief ist abrufbar unter: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010.pdf
<i>European Court of Human Rights</i>	Pressemitteilung des EGMR vom 20.10.2010, No. 769, (Stand 11.02.2014).
<i>European Court of Human Rights</i>	Pressemitteilung des EGMR vom 23.03.2011, No. 249, (Stand 11.02.2014).
<i>Peters, Anne</i>	Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montaroli: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members? http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions-after-affaire-al-dulimi-et-montaroli-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/

Die Abkürzungen sind weitgehend dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache von *Cornelie Butz* und *Hildebert Kirchner* (7. Auflage 2013) entnommen.

Fußnoten

- ¹ Die Terminologie richtet sich nach Art. 19 Abs. 1 EU n.F. Danach umfasst die Formulierung „Gerichtshof der Europäischen Union“ den Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte.
- ² Die Problematik der Listung juristischer Personen soll im Rahmen dieser Arbeit nicht besprochen werden.
- ³ Die Liste ist abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm> (Stand 12.02.2014). Herr Kadi wurde am 05.10.2012 von der Liste entfernt, vgl. <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sc10785.doc.htm> (Stand 12.02.2014). Erstmal ist er – wie aus dem aufgeführten Eintrag ersichtlich – im 17.10.2001 in die Liste aufgenommen worden.
- ⁴ Die Terminologie ist im Folgenden an die Änderungen angepasst, die durch den Vertrag von Lissabon in Kraft getreten sind. Es wird daher nicht mehr – außer in Zitaten und mit Bezug auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – von der „Gemeinschaft“, sondern stets von der „Union“ gesprochen, vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3 EU n.F. Zur Frage der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union und der Rechtsnachfolge vgl. unten S. 75.
- ⁵ *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 29; vgl. auch *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen: die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen, 346.
- ⁶ *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (118).
- ⁷ Von dieser Untersuchung nicht umfasst sind die Fragen nach der materiellen Änderungsfestigkeit des Verfassungskerns.
- ⁸ EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi.
- ⁹ ABl. C 72 vom 05.03.2011, 10 f.
- ¹⁰ *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus: Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, 40.
- ¹¹ *Schweisfurth*, Völkerrecht, 494 f.
- ¹² *Wolny*, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus – unter besonderer Berücksichtigung des IStGH-Statuts, 31.
- ¹³ *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus: Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, 40.
- ¹⁴ *Ibid.*, 42.
- ¹⁵ *Schweisfurth*, Völkerrecht, 495.
- ¹⁶ *Rittberger/Kruck/Romund*, Grundzüge der Weltpolitik, 381.
- ¹⁷ *Ibid.*, 369 ff.
- ¹⁸ *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus: Charakter und Hintergründe des

„neuen“ Terrorismus, 40; *Rittberger/Kruck/Romund*, Grundzüge der Weltpolitik, 369.

19 Ibid., 49 ff.

20 Ausführlichere Darstellung der Merkmale im Hinblick auf die Al-Qaida bei *Rittberger/Kruck/Romund*, Grundzüge der Weltpolitik, 415 ff.

21 Vgl. z.B. den Titel bei *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den *internationalen* Terrorismus (Hervorhebung durch die Verf.).

22 Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, GA Res. 2625 (XXV), 5: „to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State”.

23 *Schweisfurth*, Völkerrecht, 497, Rn. 11. Eine strikte thematische Isolierung der Konventionen und ihrer Zusätze gibt es nicht, vielmehr können sich auch Überschneidungen der verschiedenen Kategorien ergeben.

24 *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: *Schorlemer* (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 101 (125); *Röben*, The Role of international Conventions and General International Law in the Fight against International Terrorism, in: *Walter/Vöneky/Röben/Schorkopf* (Hrsg.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, 789 (794 ff.); für eine kurze Analyse vgl. *Aston*, *ZaöRV* 62 (2002), 257 (260 ff.).

25 *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: *Schorlemer* (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 101 (125).

26 Einen Überblick über die verschiedenen völkerrechtlichen Verträge findet sich auf der Internet-seite der Vereinten Nationen <http://www.un.org/terrorism/> ; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: *Schorlemer* (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 101 (125); *Schweisfurth*, Völkerrecht, 498; *Weber*, Europäische Terrorismusbekämpfung, 24; *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 70 ff; *Röben*, The Role of international Conventions and General International Law in the Fight against International Terrorism, in: *Walter/Vöneky/Röben/Schorkopf* (Hrsg.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, 789 ff.; *Oeter*, *AVR* 40 (2004), 422 (426 ff.).

27 Die Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft wurde am 14.09.1963 in Tokio unterzeichnet und betrifft die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen im Falle einer Flugzeugentführung. Das Abkommen wurde von 185 Staaten unterzeichnet und ist am 04.12.1969 in Kraft getreten, der Status des Vertrags kann auf der Internetseite der International Civil Aviation Organization eingesehen werden, <http://www.icao.int> (Stand 12.02.2014). In Deutschland wurde das Abkommen 1969 ratifiziert, *BGBI.* II 1969, 121. Die Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft vom 16.12.1970

ergänzt die Konvention von 1963 und wurde ebenfalls von 185 Parteien unterzeichnet. Sie trat am 14.10.1971 in Kraft, vgl. zum Status die Internetseite der International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int> (Stand 12.02.2014). In Deutschland trat das Abkommen 1974 in Kraft, BGBl. II 1972, 1505. Es enthält in Art. 1 und 3 Definitionen der Flugzeitentführung und der Inbetriebnahme des Flugzeuges sowie in Art. 2 die Verpflichtung der Staaten, die Flugzeugentführung unter schwere Strafe zu stellen, dazu *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 83 ff.; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (124 f.). Die Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation führt zu einer weiteren Kriminalisierung bestimmter Handlung zur Beeinträchtigung der Sicherheit der Zivilluftfahrt. Mittlerweile zählt das Abkommen, das am 26.01.1973 in Kraft trat, 188 Vertragsparteien. Der Status des Vertrags kann auf der Internetseite der International Civil Aviation Organization eingesehen werden, <http://www.icao.int> (Stand 12.02.2014). In Deutschland trat das Abkommen 1978 in Kraft, BGBl. II 1977, 1229. Zu dieser Konvention wurden mehrere Protokolle beschlossen, auch diese sind auf der Internetseite der International Civil Aviation Organization abrufbar.

²⁸ Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973), UNTS, Vol. 1035, 167, die Konvention trat 1977 in Kraft und wurde nunmehr von 176 Parteien unterzeichnet, zum Status vgl. <http://treaties.un.org> (Stand 12.02.2014). Deutschland hat den Vertrag im Jahr 1977 ratifiziert, BGBl. II 1976, 1745; International Convention against the Taking of Hostages (1979), UNTS, Vol. 1316, 205, mittlerweile gibt es 173 Parteien. Die Konvention trat 1983 in Kraft. Zum Status vgl. <http://treaties.un.org> (Stand 12.02.2014); Deutschland hat den Vertrag im Jahr 1980 ratifiziert, BGBl. II 1980, 1361. Die Konvention wurde auf deutsche Initiative hin geschaffen, vgl. dazu *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 99 ff.; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (126 f.).

²⁹ *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (129); die Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel vom 09.12.1994 hat den Zweck, Personen, die bei den Vereinten Nationen beschäftigt sind, zu schützen, indem z.B. Art. 8 anordnet, dass bestimmte Taten unter Strafe gestellt werden müssen, vgl. UNTS, Vol. 2051, 363; BGBl. II, 1997, 231. In dem Übereinkommen ist jedoch der Aspekt der terroristischen Bedrohung des Personals nicht erwähnt.

³⁰ Vgl. zu dem Attentat von Lockerbie S. 18 ff.

³¹ Die Konvention wurde am 01.03.1991 geschlossen und trat am 21.06.1998 in Kraft. Mittlerweile gibt es 148 Parteien. In Deutschland trat der Vertrag im Jahr 1999 in Kraft, BGBl. II 1998, 2301, vgl. <http://www.icao.int> (Stand 12.02.2014);

- Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (130 f.).
- ³² Zu den weiteren Details *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (130 f.).
- ³³ UNTS, Vol. 2149, 256. Die Konvention trat 2001 in Kraft, mittlerweile sind 168 Parteien beigetreten. Der Status des Vertrags kann auf der Internetseite der Vereinten Nationen eingesehen werden, vgl. <http://treaties.un.org> (Stand 12.02.2014); Deutschland hat den Vertrag im Jahr 2003 ratifiziert, BGBl. II 2002, 2506.
- ³⁴ *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (131); dazu auch *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 105 ff.
- ³⁵ GA/Res/51/210 (Measures to eliminate international terrorism, Schaffung des Ausschusses), Nummer 9; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (132).
- ³⁶ UNTS, Vol. 2178, 197, der Status des Vertrags kann auf der Internetseite der Vereinten Nationen eingesehen werden, vgl. <http://treaties.un.org> (Stand 12.02.2014); Deutschland hat den Vertrag im Jahr 2004 ratifiziert, BGBl. II 2003, 1923.
- ³⁷ *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 47; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (132, Fn. 118).
- ³⁸ *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 47 ff.; *Aston*, ZaöRV 62 (2002), 257 (261 f.).
- ³⁹ *Oeter*, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: Koch (Hrsg.). TerrorismusRechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, 29 (38 ff.).
- ⁴⁰ Unter dem Begriff „Staatsterrorismus“ wird eine Form des Terrors verstanden, bei dem „die herrschenden Regimes selbst den Terror zur Erhaltung ihrer politischen Macht [einsetzen] [...]. Die Gewalt wird in diesen Fällen von ‚oben‘ und nicht von ‚unten‘ ausgeübt.“, *Rebmann*, NJW 1985, 1735 (1736).
- ⁴¹ *Wandscher*, Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht, 38 f.
- ⁴² Die Vorbehalte zu diesem Artikel können auf der Internetseite der Vereinten Nationen eingesehen werden, vgl. <http://treaties.un.org> ; *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (884, Fn 24) bezeichnet den Anstieg der Ratifikationen nach SC/Res/1373 (2001) als „sprunghaft“; *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 48 f.; zum Verhältnis dieser Konvention und den Maßnahmen des Sicherheitsrats vgl. ebenfalls *Neusüß*, *ibid.*, 64 ff.
- ⁴³ Die Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation wurde am 10.03.1988 geschlossen. Das Abkommen trat am

01.03.1992 in Kraft, es zählt 161 Vertragsparteien, zum Status vgl. die Internetseite der International Maritime Organization, <http://www.imo.org> (Stand 12.02.2014); in Deutschland trat das Abkommen 1992 in Kraft, BGBl. II 1990, 494, 508. Das Übereinkommen wurde u.a. durch das Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf vom gleichen Tag ergänzt. Es trat am 01.03.1992 in Kraft und zählt 149 Vertragsparteien, <http://www.imo.org> (Stand 12.02.2014); dazu *D. König*, Der Einsatz von Seestreitkräften zur Verhinderung von Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie zur Bekämpfung der Piraterie: Mandat und Eingriffsmöglichkeiten, in: Zimmermann u.a. (Hrsg.), *Moderne Konfliktformen*, 203 ff.; *D. König*, in: *IRP* (Hrsg.), *Rechtspolitisches Forum* Nr. 48, 1, 18 f. m.w.N.; *Wolfrum*, *Fighting Terrorism at the Sea: Options and Limitations Under International Law*, in: Nordquist/Wolfrum/Moore/Long (Hrsg.), *Legal Challenges in Maritime Security*, 3 ff.; *Wüstenhagen*, *Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie*, in: Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 101 (130). Mittlerweile sind zwei weitere Protokolle zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen auf Hoher See verabschiedet worden und in Kraft getreten, die sich insbesondere gegen den Transport von Massenvernichtungswaffen über See richten, Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf. Danach sollte u.a. der Transport von Massenvernichtungswaffen und Dual-Use-Gütern unter Strafe gestellt werden. Das Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation trat am 28.07.2010 in Kraft (28 Parteien); vgl. zur Entstehungsgeschichte dieses neuen Protokolls *D. König*, Der Einsatz von Seestreitkräften zur Verhinderung von Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie zur Bekämpfung der Piraterie: Mandat und Eingriffsmöglichkeiten, in: Zimmermann u.a. (Hrsg.), *Moderne Konfliktformen*, 203 (220 ff.); *Türk*, *Combating Terrorism at Sea: The Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*, in: Nordquist/Wolfrum/Moore/Long (Hrsg.), *Legal Challenges in Maritime Security*, 41 (60-74); das Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf trat am 28.07.2010 in Kraft. Es gibt 24 Vertragsparteien, vgl. zum Status der Protokolle <http://www.imo.org> (Stand 12.02.2014).

44

Die Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980) trat am 08.02.1987 in Kraft. Sie zählt 149 Vertragsparteien. Der Status kann auf der Internetseite der International Atomic Energy Agency eingesehen werden, <http://www.iaea.org> (Stand 12.02.2014). In Deutschland ist der Vertrag am 06.10.1991 in Kraft getreten, BGBl. II 1990, 326. Die International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (2005) trat am 07.07.2007 in Kraft, vgl. <http://treaties.un.org> (Stand 12.02.2014); Deutschland hat den Vertrag

im Jahr 2008 ratifiziert, BGBl. II 2007, 1586.

45 GA/Res/51/210 (Measures to eliminate international terrorism, Schaffung des Ausschusses), Nr. 9; vgl. *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (114 ff.). Es handelt sich dabei um ein Ad-hoc-Komitee des für Rechtsfragen zuständigen sechsten Hauptausschusses der Generalversammlung; *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 123; die Internetseite des Ausschusses ist abrufbar unter <http://www.un.org/law/terrorism/index.html> (Stand 12.02.2014).

46 *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 139 f.

47 Zu den Maßnahmen der Generalversammlung vgl. u.a. *van Ginkel*, The Practice of the United Nations in Combatting Terrorism from 1946-2008, 131 ff.; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (103 ff.); *Keber*, Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht, 208 ff.; zum Vorgehen gegen Terroristen durch das internationale Strafrecht vgl. *Wolny*, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus – unter besonderer Berücksichtigung des IStGH-Statuts; zu dem militärischen Vorgehen gegen den Terrorismus vgl. nur *Meiser/von Buttlar*, Militärische Terrorismusbekämpfung unter dem Regime der UN-Charta; *Stahn*, „Nicaragua is dead, long live Nicaragua“ – the Right to Self-defence Under Art. 51 UN-Charter and International Terrorism, in: Walter/Vöneky/Röben/Schorkopf (Hrsg.), Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty, 827 ff.

48 *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 91 m.w.N. zur Unterteilung in Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen.

49 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 20 f.; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 48 f.

50 *De Wet*, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, 134 ff.; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 95 ff.

51 *Frowein*, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 41, Rn. 4, 9, Fn. 13 m.w.N. Während der Konferenz in Dumbarton Oaks war insbesondere strittig, ob ein abschließender Katalog von nichtmilitärischen Maßnahmen in Art. 41 SVN eingefügt werden sollte. Dies befürwortete v.a. die Sowjetunion. Demgegenüber werteten die westlichen Mächte eine Auflistung als zu intensive Beschränkung der Befugnisse des Sicherheitsrats.

52 *Bossuyt*, The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/33, Rn. 9; *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (907 f. m.w.N.); *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 54 f. m.w.N.

53 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer

- Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 71 ff.; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 54 f.
- 54 *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 54 f.; *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNOWirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 71 ff. m.w.N.
- 55 *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 55, Fn. 164. Die Abgrenzung wird dadurch erschwert, dass oftmals die Resolutionen nicht ausdrücklich die spezifische Rechtsgrundlage zitieren, siehe dazu *Frowein*, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39, Rn. 26 ff.
- 56 *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (888) m.w.N.
- 57 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 69 ff.
- 58 *Ibid.*, 69 ff.
- 59 Die Beschlüsse („decisions“) des Sicherheitsrats sind für die Mitglieder der Vereinten Nationen bindend und müssen durch diese innerstaatlich durchgesetzt werden. Es besteht ein Streit darüber, welche Norm der Charta diese Umsetzungspflicht statuiert. So wird vertreten, dass diese Bindung der Staaten allein aus Art. 25 SVN abzuleiten ist. Eine andere Auffassung statuiert die Bindungspflicht dagegen über Art. 48 Abs. 1 SVN. Dieser trifft im Ergebnis die gleiche Aussage, beschränkt die Verpflichtung für die Mitglieder der Vereinten Nationen jedoch allein auf Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und somit auf Beschlüsse nach Kapitel VII. Art. 25 SVN, der im Kapitel V platziert ist, dehnt die Befolgungspflicht dagegen auf sämtliche Beschlüsse aus. Für die weitere Untersuchung wird die Befolgungspflicht der Mitgliedstaaten sowohl auf Art. 25 als auch auf Art. 48 Abs. 1 SVN gestützt, vgl. statt vieler *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 64 ff.
- 60 Art. 48 Abs. 1 spricht von „The action *required* to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security (...)“. In der deutschen Übersetzung heißt es: „Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit *erforderlich* sind“ (jeweils Hervorhebung durch die Verf.).
- 61 *Bryde*, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 48, Rn. 5.
- 62 *Schaller*, Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Art. 41 SVN, 27.
- 63 *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 33.
- 64 *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (888) m.w.N.
- 65 *Cortright/Lopez*, The Sanctions Decade, 212 ff.; *Buri*, Introductory Paper for the Expert Seminar on Targeting United Nations Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Hrsg.), Report on the Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, 17.-19.03.1998 (Interlaken I), 9, 11, abrufbar unter www.seco.admin.ch (Stand 12.02.2014); *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 98; *Wolf-Zimper*, Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrates der

Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz, 31 ff.; *Schotten*, Wirtschaftssanktionen im Umfeld bewaffneter Konflikte, 99 ff.

66 *Buri*, Introductory Paper for the Expert Seminar on Targeting United Nations Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Hrsg.), Report on the Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, 17.-19.03.1998 (Interlaken I), 9, 13, abrufbar unter www.seco.admin.ch (Stand 12.02.2014).

67 *Cortright/Lopez*, The Sanctions Decade, 215; *Buri*, Introductory Paper for the Expert Seminar on Targeting United Nations Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Hrsg.), Report on the Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, 17.-19.03.1998 (Interlaken I), 9, 15 in Fn. 19 m.w.N., abrufbar unter www.seco.admin.ch (Stand 12.02.2014).

68 *Elliott*, Analysing the Effects of Targeted Financial Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Hrsg.), Report on the 2nd Interlaken Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, 29.-31.03.1999 (Interlaken II), 189, abrufbar unter www.seco.admin.ch (Stand 12.02.2014).

69 *Bossuyt*, The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/33, Rn. 48.

70 Vgl. zum Interlaken I-, II-, zum Stockholm- und zum Berlin-Bonn-Prozess vgl. *Breyer*, Die gezielten Sanktionen des UN-Sicherheitsrates und ihre Implementierung in die Europäische Union, 23 ff.

71 *Buri*, Introductory Paper for the Expert Seminar on Targeting United Nations Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Hrsg.), Report on the Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, 17.-19.03.1998 (Interlaken I), 9, 11, abrufbar unter www.seco.admin.ch (Stand 12.02.2014).

72 Vgl. die Auflistung der terrorismusbezogenen Resolutionen auf der Webseite der Vereinten Nationen, abrufbar unter <https://www.un.org/en/terrorism/sc-res.shtml> (Stand 12.02.2014); zu den verschiedenen Wirtschaftssanktionen des Sicherheitsrats ohne Bezug zum Terrorismus vgl. z.B. *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 51 ff.; *Wolf-Zimper*, Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz, 23 ff.; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 51 ff. beschreibt „[v]ier Phasen der Sanktionspraxis“, 51; *Cortright/Lopez*, The Sanctions Decade, 37 ff.;

73 *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 25 ff.; *van Ginkel*, The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008, 220 ff.; *Cortright/Lopez*, The Sanctions Decade, 107 ff.; *Rittberger/Kruck/Romund*, Grundzüge der Weltpolitik, 431.

74 *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (119).

75 *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 26; *Aston*, ZaöRV 62 (2002), 257 (266).

- 76 SC/Res/731 vom 21.01.1992, der sechste Punkt der Präambel sowie die Ziffer 1 des operativen Teils beziehen sich ausdrücklich auf beide Anschläge.
- 77 SC/Res/731 vom 21.01.1992, Ziffer 1 behandelt die Bewertung, wohingegen die Ziffern 2-5 die Kooperation Libyens betreffen. In Bezug auf die Verbindlichkeit der Anordnungen besteht Streit, vgl. *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 27, Fn, 89. Insbesondere fraglich ist dies, da der IGH mit der Sache befasst war.
- 78 SC/Res/748 vom 31.03.1992; *Aston*, ZaöRV 62 (2002), 257 (267); *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 19 ff.
- 79 IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 3; IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 114; *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 19 ff. Das Lockerbie-Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof war ein Streitiges Verfahren zwischen Libyen einerseits und den Vereinigten Staaten und Großbritannien andererseits. Die beiden IGH-Beschlüsse vom 14.04.1992 ergingen im einstweiligen Anordnungsverfahren. Libyen beantragte vor dem IGH, gegen die USA und Großbritannien vorläufige Maßnahmen zu erlassen. Damit wurde das Ziel verfolgt, den Staaten die weitere Ausübung jedweden Zwangs zu untersagen, um die geforderte Auslieferung der libyschen Staatsangehörigen zu verhindern. Besonders brisant an dieser Konstellation war, dass die Resolution 748 des Sicherheitsrats während des Verfahrens vor dem IGH erging und insoweit die abschließende Bewertung des Gerichts nicht abwartete. Im Rahmen der summarischen Prüfung wurde auch die Sicherheitsratsresolution 748 (1992) untersucht und berücksichtigt. Eine vollumfängliche Überprüfung der Resolution wurde durch den IGH nicht durchgeführt. Stattdessen verwies der IGH auf den eingeschränkten Prüfungsumfang im Rahmen des Verfahrens und erstreckte die Verpflichtung der Staaten zur Befolgung des Völkerrechts *prima facie* auch auf die Resolution 748. Das Gericht betonte jedoch, dass es in diesem Stadium nicht zu einer abschließenden rechtlichen Bewertung der Sicherheitsratsresolution kommen könne, ließ aber offen, wie dies in einem anderen Stadium eines Prozesses zu handhaben sei. Nachdem die beiden libyschen Staatsangehörigen von einem schottischen Gericht in den Niederlanden verurteilt worden waren, wurde das Hauptverfahren nach dem Ergehen zweier Zwischenurteile von der Liste der anhängigen Verfahren gestrichen. Es fand somit kein Verfahren in der Hauptsache statt, in dem Inhalt und Umfang der Rechtmäßigkeitsvermutung konkretisiert wurden. Unklar bleibt, ob und wie diese Vermutung revidiert werden kann. Vgl. die Zwischenurteile des IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections,

Judgment, ICJ Rep. 1998, 9; IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Rep. 1998, 115.

80 In Ziffer 3 der SC/RES/883 (1993) heißt es: „Decides that all States in which there are funds or other financial resources (including funds derived or generated from property) owned or controlled, directly or indirectly, by (a) the Government or public authorities of Libya, or (b) any Libyan undertaking, shall freeze any such funds and financial resources and ensure that neither they nor any other funds and financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly, to or for the benefit of the Government or public authorities of Libya or any Libyan undertaking, which for the purposes of this paragraph, means any commercial, industrial or public utility undertaking which is owned or controlled, directly or indirectly, by (i) the Government or public authorities of Libya, (ii) any entity, wherever located or organized, owned or controlled by (i), or (iii) any person identified by States as acting on behalf of (i) or (ii) for the purposes of this resolution”.

81 Vgl. die gezielten Wirtschaftssanktionen in Ziffer 19 SC/RES/1970 (2011).

82 SC/RES/1970 (2011); SC/RES/1973 (2011).

83 Ziffer 4 lit. a) SC/RES/1044 (1996); vgl. zum Sachverhalt auch *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 29 ff.; *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (120); *Cortright/Lopez*, The Sanctions Decade, 121 ff.

84 Fünfter Absatz der Präambel SC/RES/1044 (1996).

85 Zehnter Absatz der Präambel der SC/RES/1054 (1996): „Determining that the non-compliance by the Government of Sudan with the requests set out in paragraph 4 of resolution 1044 (1996) constitutes a threat to international peace and security”.

86 *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 29.

87 Ziffer 3 und 4 des operativen Teils der SC/RES/1054 (1996). Das durch die Ziffern 3 und 4 der Resolution 1070 (1996) vorgesehene Flugembargo wurde jedoch nicht beschlossen, vgl. *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 30.

88 Ziffer 1 der SC/RES/1372 (2001).

89 *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 101 (121 ff.).

90 Zu diesem Sanktionsregime vgl. nur *Föh*, Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001, 208 ff.; *Wolf-Zimper*, Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz, 35 ff.; *Holley*, Das Recht der internationalen

Terrorismusbekämpfung, 26 ff.; *Fremuth*, VN 2009, 111 ff.; *van Ginkel*, The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008, 223 ff.; *Cortright/Lopez*, The Sanctions Decade, 127 ff.

91 Ziffer 13 des operativen Teils der SC/Res/1214 (1998) lautet: „Demands also that the Taliban stop providing sanctuary and training for international terrorists and their organizations, and that all Afghan factions cooperate with efforts to bring indicted terrorists to justice”.

92 Ziffer 13 des operativen Teils der SC/Res/1267 (1999) lautet: „Determining that the failure of the Taliban authorities to respond to the demands in paragraph 13 of resolution 1214 (1998) constitutes a threat to international peace and security”.

93 Zu der Finanzierung des Terrorismus vgl. nur *Schneider*, The (Hidden) Financial Flows of Terrorist Organizations: A Literature Review and Some Preliminary Empirical Results, abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/36873/1/623001225.pdf> (Stand 12.02.2014).

94 Der Sanktionsausschuss wird als ein Unterorgan des Sicherheitsrats eingesetzt, Art. 29 SVN, vgl. *F. Meyer*, HRRS 2010, 74 (75, Fn. 3), *Feinäugle*, GLJ 2008, 1513 (1515).

95 Ziffer 1 des operativen Teils der SC/Res/1267 (1999): „Decides further that, in order to enforce paragraph 2 above, all States shall [...]”; *Wahl*, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen gegen das Taliban-Regime, 41 ff. unterscheidet zwischen dem Medium, dem staatlichen Verpflichtungsadressat und dem Sanktionsadressat, dem Individuum. Im Zusammenhang mit der Resolution 1267 (1999) nimmt sie an, dass die Taliban in Bezug auf die Auslieferung bin Ladens und die Finanzsanktionen sowohl Verpflichtungs- als auch Sanktionsadressat sind, 43.

96 Ziffer 1 des operativen Teils der SC/Res/1267 (1999): „Insists that the Afghan faction known as the Taliban, which also calls itself the Islamic Emirate of Afghanistan, comply promptly with its previous resolutions and in particular cease the provision of sanctuary and training for international terrorists and their organizations, take appropriate effective measures to ensure that the territory under its control is not used for terrorist installations and camps, or for the preparation or organization of terrorist acts against other States or their citizens, and cooperate with efforts to bring indicted terrorists to justice”.

97 SC/Res/1333 (2000).

98 So bestimmt Ziffer lit. 8 c) des operativen Teils der SC/Res/1333 (2000): „(...) All States shall take further measures (...) (c) To freeze without delay funds and other financial assets of *Usama bin Laden and individuals and entities associated with him* as designated by the Committee, including those in the Al-Qaida organization, and including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by *Usama bin Laden* and individuals and entities associated with him, and to ensure that neither they nor any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly for the benefit of *Usama bin Laden*, his

associates or any entities owned or controlled, directly or indirectly, by Usama bin Laden or individuals and entities associated with him including the AlQaida organization and *requests* the Committee to maintain an updated list, based on information provided by States and regional organizations, of the individuals and entities designated as being associated with Usama bin Laden, including those in the Al-Qaida organization (...).“ (Hervorhebung durch die Verf.); Ziffer 4 lit. b) des operativen Teils der SC/Res/1267 (1999) war dagegen auf die Taliban beschränkt.

99 *Wahl*, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen des Taliban-Sanktionsregimes, 55.

100 Die Liste ist abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm> , Namen, die von der Liste gestrichen wurden, sind unter <http://www.un.org/sc/committees/1267/delisting.shtml> abrufbar (Stand jeweils 12.02.2014); vgl. Ziffer 2 des operativen Teils der Resolution SC/Res/1390 (2002); *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (899); in Ziffer 3 lit. a) des operativen Teils der SC/Res/1363 (2001) ersucht der Sicherheitsrat den Generalsekretär, einen Mechanismus zu entwickeln, der die in den Resolutionen 1267, 1333 getroffenen Maßnahmen überwacht.

101 Dazu sogleich.

102 Damaliger Stand vom 02.11.2010.

103 Vgl. u.a. die Unterpunkte 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 16 der Präambel und Ziffern 1, 2, 5, 6, 8 lit. a) und b), 9, 10, 12, 13, 14 des operativen Teils.

104 *Wahl*, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen gegen das Taliban-Regime, 41 ff.

105 *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 23; EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 167: „Bei den in der Resolution 1390 (2002) vorgesehenen Restriktionen, die mit der streitigen Verordnung umgesetzt werden sollen, handelt es sich jedoch um Maßnahmen, die durch das Fehlen jeglicher Verbindung mit dem Regime eines Drittlands gekennzeichnet sind. Denn nach dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes richten sich diese Maßnahmen unmittelbar gegen Osama bin Laden, das Al-Qaida-Netzwerk und die mit ihnen verbündeten Personen und Organisationen, wie sie in der konsolidierten Liste aufgeführt sind [...]“.

106 SC/Res/1390 (2002), Absatz 6-8 der Präambel.

107 Anlage der SC/Res/1377 (2001), zweiter Unterpunkt, sowie lit. a) derselben.

108 *Schaller*, Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Art. 41 UN-Charta, 137; *F. Meyer*, HRRS 2010, 74 nimmt zu Unrecht an, dass die Sanktionen gegen die Taliban erst durch Resolution 1390 (2002) einsetzen.

109 Abrufbar unter: http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (Stand 12.02.2014).

110 *Osama bin Laden* wurden am 01.05.2011 von amerikanischen Spezialeinheiten in Abbottabad rund 50 Kilometer nördlich von Islamabad (Pakistan) getötet.

111 Ziffer 1 der Resolution 1988 (2011).

- 112 Ziffer 1 und 2 der Resolution 1988 (2011).
- 113 SC/Res/1368 (2001), Ziffer 1: „*Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security”; SC/Res/1373 (2001), dritter Unterpunkt der Präambel: „[...] *Reaf-firming* also its unequivocal condemnation of the terrorist attacks which took place in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania on 11 September 2001, and expressing its determination to prevent all such acts, Reaffirming further that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security [...]”.
- 114 Aston, ZaöRV 62 (2002), 257 (258). Der Sicherheitsrat hat jedoch bereits im Jahr 1992 den Bezug zwischen dem internationalen Terrorismus und der weltweiten Sicherheit hergestellt, vgl. Anmerkung des Präsidenten des Sicherheitsrats, S/23500 vom 31.01.1992, 3; dazu auch Wagner, ZaöRV 63 (2003), 879 (889).
- 115 Aston, ZaöRV 62 (2002), 257 (268).
- 116 So wurden die libyschen Behörden im Zusammenhang mit dem Lockerbie-Attentat zur Zusammenarbeit aufgefordert, SC/Res/731 (1992). Gleiches gilt für die sudanesischen Behörden in den SC/RES/1044 und 1054 (jeweils 1996). Die Nichtbefolgung dieser Aufforderung wurde sodann als Verstoß gegen Art. 39 SVN gewertet. Auch die Resolutionen 1214 (1998) und 1267 (1999) waren in dieser Weise ausgestaltet und knüpften u.a. an die nicht erfolgte Auslieferung von Osama bin Laden an.
- 117 Aston, ZaöRV 62 (2002), 257 (268).
- 118 Dicke, VN 2001, 161 (163); Aston, ZaöRV 62 (2002), 257 (269); Neusüß, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 56 ff.; Meerpohl, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 87 ff.; Wagner, ZaöRV 63 (2003), 879 (909 ff.); Aston, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, zum Begriff der Gesetzgebung im Völkerrecht 33 ff., zur Zulässigkeit im Hinblick auf das Konsensualprinzip 195 ff.; Zimmermann/Elberling, VN 2004, 71 ff.; Talamon, AJIL 99 (2005), 175 ff.
- 119 Vgl. statt vieler zu dem Verhältnis von Sicherheitsrat und Generalversammlung Neusüß, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 56 ff.; Meerpohl, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktions-regime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 195-204.
- 120 SC/Res/1373 (2001), Einleitung des operativen Teils.
- 121 Wagner, ZaöRV 63 (2003), 879 (901), Fn. 124 merkt an, dass es nicht unumstritten ist, ob es sich bei dieser Vorschrift um eine echte Generalklausel handelt oder ob es lediglich ein Eingangsstatement ist und verweist auf Peterke,

- HumV 2001, 217 (218); *Wood*, MPYUN 1998, 73 ff.
- 122 Eine ausführlichere Beschreibung des Gremiums findet sich bei *Rosand*, VN 2009, 99 ff; *Ro-sand*, AJIL 97(2003), 334-341; *Murthy*, The U.N. Counter-Terrorism Committee: An Institutional Analysis, Briefing Paper der Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdffiles/iez/04876.pdf> (Stand 12.02.2014).
- 123 S/2006/737; S/2008/2; *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 15; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 25; vgl. dazu auch *Murthy*, The U.N. Counter-Terrorism Committee: An Institutional Analysis, Briefing Paper der Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdffiles/iez/04876.pdf> (Stand 12.02.2014).
- 124 Vgl. etwa zum Staatenberichtsverfahren *Kälin/Künzli*, Universeller Menschenrechtsschutz, 244 ff.
- 125 Abrufbar unter: http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (Stand 12.02.2014).
- 126 *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 47.
- 127 Ibid.
- 128 SC/Res/1363 (2001), Ziffer 4 des operativen Teils forderte die Einrichtung einer Monitoring Group und eines Sanctions Enforcement Support Teams. Letzteres wurde niemals eingesetzt, vgl. *Farrall*, United Nations sanctions and the rule of law, 177; SC/Res/1526 (2004) setzt ebenfalls ein Team für analytische Unterstützung und Sanktionsüberwachung ein. Es steht unter Leitung des 1267-Ausschusses, vgl. Ziffer 6 des operativen Teils sowie die Anlage. Dazu *Schaller*, Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Art. 41 UN-Charta, 137 ff.
- 129 Die Berichte sind allesamt abrufbar unter <http://www.un.org/sc/committees/1267/experts.shtml> (Stand 12.02.2014). Ein Beispiel für die Adaptierung der Vorschläge des Teams ist u.a. die Schaffung einer Ombudsperson, vgl. dazu S. 165 ff.
- 130 SC/Res/1988 (2011), Ziffer 30.
- 131 Ibid., Ziffer 31.
- 132 Siehe u.a. SC/Res/1390 (2002), erste Ziffer des operativen Teils.
- 133 Zuvor mit Bezug auf Osama bin Laden Ziffer 2 lit. c) der Resolution 1390. Was genau unter der Formulierung zu verstehen ist, wurde erst durch Ziffer 2 des operativen Teils der Sicherheitsrats-resolution 1617 vom 29.07.2005 präzisiert.
- 134 SC/Res/1452 (2002), Ziffer 1 des operativen Teils.
- 135 *Albin*, ZRP 2004, 71 (72 f.); *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (309); *Neudorfer*, ZaöRV 69 (2009), 979 (982).
- 136 *Fremuth*, VN 2009, 111 (113).
- 137 *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 49.
- 138 Ibid., 49 f., Fn. 102-106 m.w.N.
- 139 Hervorhebung durch die Verf. Ein verpflichtendes Element kommt darin nicht zum Ausdruck. Das Gremium stellt dafür ein einheitliches Formular auf seiner

Internetseite zur Verfügung <http://www.un.org/sc/committees/1267/listing.shtml> (Stand 12.02.2014).

140 Art. 6 lit. d) der Guidelines des Komitees.

141 Ziffer 6 lit. e) der Guidelines, vorgeprägt durch Ziffer 5 der Resolution 1735 (2006): „[...] The statement of case should provide as much detail as possible on the basis(es) for listing, including but not limited to: [...] (4) the nature of the supporting evidence (e.g. intelligence, law enforcement, judicial, open source information, admissions by subject, etc.) [...]”.

142 SC/Res/1904 (2009), Ziffer 12, Art. 6 lit. f) der Guidelines des Komitees.

143 SC/Res/1822 (2008), Ziffer 12.

144 Ibid., Ziffer 12, 13.

145 SC/Res/1735 (2006), Ziffer 10; eine Woche SC/Res/1822 (2008), Ziffer 15; nunmehr SC/Res/1904 (2009), 18, SC/Res/1989, Ziffer 19.

146 Diese lautet: *Calls upon* States receiving notification as in paragraph 10 to take reasonable steps according to their domestic laws and practices to notify or inform the listed individual or entity of the designation and to include with this notification a copy of the publicly releasable portion of the statement of case, a description of the effects of designation, as provided in the relevant resolutions, the Committee’s procedures for considering delisting requests, the provisions of resolution 1452 (2002)”.

147 Vgl. Ziffer 6 lit. o) der Guidelines.

148 S/2007/677, Rn. 40.

149 Umgesetzt durch Ziffer 10 lit. a) der Guidelines des Komitees.

150 SC/Res/1989 (2011), 12. Abs. der Präambel.

151 Ibid., Ziffer 40.

152 S/2007/677, Rn. 41.

153 Schulte, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 60.

154 SC/Res/1988 (2011), Ziffern 10-17.

155 SC/Res/1988 (2011), Ziffer 16.

156 Abrufbar unter: http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (Stand 12.02.2014); Neudorfer, ZaöRV 69 (2009), 979 (983).

157 F. Meyer, HRRS 2010, 74 (81); Neudorfer, ZaöRV 69 (2009), 979 (983).

158 Neudorfer, ZaöRV 69 (2009), 979 (983).

159 F. Meyer, HRRS 2010, 74 (81); Holley, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 136.

160 Zum Verfahren unter Einschaltung der Ombudsperson vgl. ausführlich unten S. 165 ff.

161 SC/Res/1904, Ziffer 21; nach SC/Res/1988 (2011), Ziffer 20 ist die Koordinierungsstelle nunmehr zuständig für die Streichung von der sog. Taliban-Liste. Eine solche Zuständigkeit kommt allerdings nur dann in Betracht, wenn die Betroffenen keinen Mitgliedstaat als Fürsprecher für ihre Streichung von der Liste haben.

162 SC/Res/1735 (2006), Ziffer 14 des operativen Teils.

163 <http://www.un.org/sc/committees/1267/pressreleases.shtml> (Stand 12.02.2014).

- 164 Jedoch fordert der Sicherheitsrat auch für die Al-Qaida-Listung, dass der Ausschuss im Falle einer Entscheidung zu Gunsten des Antragstellers rasch entscheidet, SC/Res/1989 (2011), Präambel, Abs. 10.
- 165 SC/Res/1988 (2011), Ziffer 18.
- 166 Ibid., 11. Punkt der Präambel.
- 167 Ibid., Ziffer 19, 21.
- 168 Ibid., Ziffer 20.
- 169 Vgl. die „Guidelines of the committee for the conduct of its work“; zu diesem Verfahren sowie der Rechtsnatur der Vorschriften *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 29 ff.
- 170 *Wahl*, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen gegen das Taliban-Regime, 109 ff.; *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 140.
- 171 *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 25 f., Fn. 69.
- 172 Es ist dagegen nicht zutreffend, eine Rechtsbindung des Sicherheitsrats allein deswegen zu verneinen, weil es keine Überprüfungsinstanz gibt, vgl. *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 89; *Funke*, Umsetzungsrecht, 259.
- 173 *Funke*, Umsetzungsrecht, 261.
- 174 Dazu *Reinisch*, AJIL 95 (2001), 851 (855); der IGH nimmt eine Begrenzung der Kompetenzen wohl an, vgl. dazu Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4), Advisory Opinion, ICJ Rep. 1948, 57 (64): „The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment“; die rechtliche Bindung bestreitend etwa *Oosthuizen*, Leiden Journal of International Law 12/3 (1999), 549 (563); Überblick über das Meinungsspektrum etwa bei *Feinäugle*, Hoheitsgewalt im Völkerrecht: das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung, 79 ff., vgl. zudem seinen innovativen Ansatz (Prinzip der UN-Treue) *ibid.*, 101 ff.
- 175 Vgl. zu dieser Argumentation nur *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 142.
- 176 Zu der Rechtfertigungsfunktion *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 70 ff.
- 177 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, 139 f. weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Fehlen einer übergeordneten Instanz für die Beurteilung der Rechtsbindung nicht relevant sei.
- 178 Vgl. zur Völkerrechtspersönlichkeit internationaler Organisationen *Breuer*, AVR 49 (2011), 4 ff.
- 179 Die *effet utile*-Auslegung ist eine besondere Form der teleologischen Auslegung. Sie orientiert sich an dem Ziel, dass die durch den Vertrag übertragenen Aufgaben effektiv erfüllt werden können. Dazu wird der Gründungsvertrag einer

- internationalen Organisation so ausgelegt, dass das Vertragsziel tatsächlich erreicht werden kann, vgl. etwa *Vitzthum*, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 56.
- 180 Die aus dem amerikanischen Verfassungsrecht stammende implied powers-Lehre besagt, dass eine internationale Organisation die Rechte innehaben muss, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die Gründungsverträge internationaler Organisationen enthalten nach dieser Auffassung neben den ausdrücklich genannten Kompetenzen weitere inhärente oder implizite Rechte, vgl. nur *Klein/Schmahl*, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 307; *Breuer*, AVR 49 (2011), 4 (8 f.).
- 181 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, 139 bezeichnet die Begrenzung der Kompetenzen des Sicherheitsrats gerade auf Grund der Ableitung derselben von den Mitgliedstaaten als „Allgemeinplatz“; *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 140 ff.
- 182 Dazu etwa *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 84 ff. m.w.N.; *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 169 m.V.a. *Frowein*, ZaöRV 62 (2002), 879 (886); *Herdegen*, Die Befugnisse des UNSicherheitsrates, 9; *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, 139; *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, 216 ff.
- 183 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, 181; *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 169.
- 184 *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, 218.
- 185 *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (910) mit dem Verweis auf ICTY, *Duško Tadić* , IT-94-1-AR72, 2.10.1995, Rn. 28.
- 186 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 143 f.
- 187 Judge *Bedjaoui*, Dissenting Opinion, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), ICJ Rep. 1992, 156 f.
- 188 *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 89 vergleicht dies mit den Aufgaben- und Befugnisnormen des deutschen Verwaltungsrechts.
- 189 Meinungsstand bei *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 141 f., m.w.N.
- 190 *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 88.
- 191 *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 142 f. mit Bezug auf IGH, Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Advisory Opinion),

ICJ Rep. 1947/48, 64; *Delbrück* geht noch einen Schritt weiter und spricht der Vorschrift des Art. 24 Abs. 2 S. 1 SVN jeglichen Regelungsgehalt ab, da diese eine Selbstverständlichkeit, die Bindung des Sicherheitsrats an die Grundsätze und Ziele, formuliere. Sie sei insoweit lediglich deklaratorischer Natur, *Peters*, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol. I, Art. 24, Rn. 10 ff.; *Meerpohl*, *Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte*, 89, Fn. 16; zum Ius-cogens-Charakter der Charta vgl. unten S. 95 ff.

192 *Reinisch*, *AJIL* 95 (2001), 851 (855); ähnliche Argumentation *Feinäugle*, *GLJ* 2008, 1513 (1518, Fn. 21); *Schilling*, *ZaöRV* 64 (2004), 343 (345 ff.). An dieser Stelle ist Folgendes zu bemerken: Während das Handeln der Vereinten Nationen auf Grund ihres Status als Internationale Organisation schwer zu erfassen ist, gilt Gleiches für die Erfassung der terroristischen Organisationen, beide Konstellationen sind problematisch, da es sich eben nicht um Staaten als Adressaten für Verpflichtungen handelt.

193 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 18.02.1999 – 7/1998/910/1122 – *Matthews/Vereinigtes Königreich* (= *NJW* 1999, 3107 ff.).

194 *Verlage*, *Responsibility to Protect*, 236 spricht von einem Vertrauensverlust; *Payandeh*, *ZaöRV* 66 (2006), 41 (47).

195 *Osteneck*, *Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft*, 222 ff.; *Sauer*, *Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union*, in: *Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer* (Hrsg.), *Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008*, 19 (30 ff.) allerdings jeweils mit anderem Bezugspunkt.

196 Zur Völkerrechtssubjektivität der Vereinten Nationen vgl. oben S. 37 ff.

197 Ziffer 4 lit. b) der Resolution 1267 (1999) begründet eine Pflicht zum Einfrieren des Vermögens. Zwar enthält der Beschluss des Sicherheitsrats einen Verweis auf humanitäre Erwägungen, die zu einer Freigabe von finanziellen Mitteln zu Gunsten des Gelisteten führen können. Diese Klausel wurde jedoch erst im Rahmen der Resolution 1452 (2002) präzisiert. In dem völligen Entzug der Verfügungsgewalt über das eigene Vermögen kann eine ungerechtfertigte Verletzung des Eigentumsrechts erblickt werden. Dies gilt v.a. vor dem Hintergrund, dass die Vorschriften zu dem Umfang und den Voraussetzungen der Gewährung eines Existenzminimums erst drei Jahre nach dem Beschluss der Resolution 1267 geschaffen wurden. Jedoch muss gleichzeitig beachtet werden, dass das Einfrieren der Gelder reversibel ist. Es wird lediglich der Zugriff auf die Gelder beschränkt, nicht aber das Eigentum endgültig entzogen. Das universelle Menschenrecht auf Eigentum innerhalb der völkerrechtlichen Ordnung ist nicht klar konturiert. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) aus dem Jahr 1948 enthält zwar in Art. 17 eine Verbürgung, die Norm beinhaltet allerdings keine Definition des Eigentumsbegriffs oder exakte Vorgaben für die Schrankenausgestaltung. Sie ist zudem rechtlich unverbindlich, über die

gewohnheitsrechtliche Geltung des Norminhalts besteht Streit, vgl. nur *Kempen*, WiVerw 2009/1, 19, 21 f. m.w.N. *Kempen* verweist zudem auf die ebenfalls unverbindlichen Resolutionen der Generalversammlung betreffend den völkerrechtlichen Eigentumsschutz, vgl. Resolution 1803 (XVII) aus dem Jahr 1962 und die Resolution 3281 (XXIX) von 1974, 30; *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 985; *Kämmerer*, Der Schutz des Eigentums im Völkerrecht, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2004/I, 142 (144 f.); *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (81 f.); *Tomuschat*, EuGRZ 2007, 1 (9); zur Interpretation des EuG im Rahmen der Urteile Kadi und Yusuf/Al Barakaat vgl. *d'Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (952 f.). Die beiden rechtsverbindlichen Menschenrechtspakte von 1966, *IPbpR* und *IPwskR*, enthalten keine ausdrückliche Garantie des Eigentums.

198 Es wird u.a. vertreten, dass das Recht auf Leben aus Art. 6 *IPbpR* auch eine Garantie für das Existenzminimum, das für das alltägliche Leben erforderliche Minimum an Gütern, verbürge, so u.a. *Dolzer*, Eigentum, Enteignung und Entschädigung nach dem geltenden Völkerrecht, 92. In den internationalen Menschenrechtserklärungen und -pakten finden sich weitere Garantien der Sicherung des Existenzminimums. So sehen die Art. 22 und 25 AEMR ein Recht auf staatliche Maßnahmen zur Sicherung des Lebensstandards und der sozialen Sicherheit des Menschen vor, dazu *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 244; *Oette*, Wirtschaftssanktionen, 335. Ein vergleichbares Recht erkennt Art. 11 des *IPwskR* an. Die Gewährung der Rechte des *IPwskR* steht unter dem Vorbehalt, dass Ressourcen zur Verfügung stehen, Art. 2 Abs. 1 des Pakts. Des Weiteren dient der Durchsetzung dieses Rechts bisher ausschließlich ein obligatorisches Berichtssystem vor dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, vgl. *Martínez Soria*, Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums unter europäischem und innerstaatlichen Druck, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht (Hrsg.), Nr. 1, 6. Dieser Beitrag ist zudem in JZ 2005, 644-652 erschienen; *Türk*, The United Nations and the realization of economic, social and cultural rights, in: Matscher (Hrsg.), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, 95 ff. Eine Zugehörigkeit zu dem Bestand des *ius cogens* kann für wirtschaftliche Menschenrechte grundsätzlich nicht angenommen werden, siehe etwa *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 241; dazu auch BVerfGE 112, 1 (27, 34 ff.) – Bodenreform III.

199 Die Verfahrensrechte des Betroffenen sind auf universeller Ebene nicht ausdrücklich verbürgt, vgl. nur *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 245.

200 Menschenrechte, die das gerichtliche Verfahren betreffen sind sowohl im *IPbpR* als auch in der AEMR zu finden. Die AEMR enthält dazu Vorgaben in den Art. 8 (Rechtsschutz), 10 (öffentliches Verfahren) und 11 Abs. 1 (Unschuldsvermutung). Art. 2 Abs. 3 fordert einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz. Art. 14 *IPbpR* garantiert den Grundsatz des fairen Verfahrens. Art. 17 *IPbpR* vervollständigt diesen Anspruch auf Rechtsschutz, indem er in Abs. 2 auch den Schutz gegen bestimmte öffentlich-rechtliche Hoheitsakte gewährt. Die grundlegenden

Prinzipien des Fair-Trial-Grundsatzes wurden vom Human Rights Committee sogar als „peremptory norms of international law“ eingestuft, obgleich Art. 14 IPbpR in Art. 4 des Pakts keine Erwähnung findet und damit dem Wortlaut der Norm nach nicht derogationsfest ist, HRC, General Comment No. 29, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11, Rn. 16; *Bianchi*, EJIL 2006, 881 (905); Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 14; der Jugoslawien-Strafgerichtshof stufte Art. 14 IPbpR als ius cogens ein, ICTY, Appeal Judgment on Allegations of Contempt against Prior Council, Milan Vujin, Case No.: IT-94-1-A-AR77, Urteil vom 27.02.2001; *Bianchi*, EJIL 2006, 881 (905). Gleichwohl kann mit dem Verweis auf den klaren Wortlaut des Art. 4 IPbpR die Derogationsfestigkeit und auch die Zugehörigkeit zum ius cogens verneint werden, vgl. dazu EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 287; zustimmend Tribunal Federal, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 7.3 ff. Dazu tritt, dass im Hinblick auf die Immunität von Staaten und internationaler Organisationen Ausnahmen von diesem Grundsatz gelten können, EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 287 m.w.N.; *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 246 ff. Art. 14 Abs. 1 IPbpR erfasst sowohl strafrechtliche Anklagen als auch zivilrechtliche Ansprüche, während die Abs. 2 bis 7 nur die Verfahren erfassen, die auf eine strafbare Handlung folgen. In welchem Umfang die Rechte auf Rechtsschutz und ein faires Verfahren garantiert werden, hängt somit maßgeblich davon ab, ob die Listung des Einzelnen auf Grund des Verdachts der Finanzierung des Terrorismus gewissermaßen als strafrechtliche Anklage verstanden wird. Das Verfahren im Rahmen des 1267- Regimes kann unabhängig von dessen Einordnung bereits die Anforderungen aus Art. 14 Abs. 1 IPbpR nicht erfüllen, da es sich bei diesem Gremium nicht um ein unparteiisches, unabhängiges und auf Gesetz beruhendes Gericht i.S.d. Vorschrift handelt, vgl. nur *Bianchi*, EJIL 2006, 881 (905 f.).

201 HRC, Communication No. 1472/2006, Entscheidung vom 22.10.2008 – Nabil Sayadi and Patricia Vinck: Hier werden die 1267-Sanktionen an den Menschenrechten des IPbpR umfassend und nicht allein auf die Maßnahme des Einfrierens von Geldern bezogen überprüft; vgl. dazu *Stein*, Too “Smart“ for Legal Protection? UN Security Council’s Targeted Sanctions and a Pladoyer For Another UN Tribunal, in: Hestermeyer/D. König u.a. (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Band 2, 1527 (1530 ff.).

202 BGBl. II 1973, 1533.

203 BGBl. II 1973, 1569.

204 Zudem werden die Menschenrechte erwähnt in den Art. 13 Abs. 1 lit. b), Art. 62 Abs. 2, Art. 68 und Art. 76 lit. c) SVN.

205 *Stein*, Too “Smart“ for Legal Protection? UN Security Council’s Targeted Sanctions and a Pladoyer For Another UN Tribunal, in: Hestermeyer/D. König u.a. (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger

- Wolfrum, Band 2, 1527 (1529) m.w.N.
- 206 Ibid.
- 207 Streitstand etwa bei *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, 238.
- 208 UNTS, Vol. 1155, 331; BGBl. II 1985, 926; eine Bindung des Sicherheitsrats an das *ius cogens* wird u.a. vertreten von *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, 37. EL August 2000, Art. 25 GG, Rn. 44 m.V.a. *Doehring*, MPYIL 1997, 91?ff.; *Herdegen*, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, 27?ff.; *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 52?ff.; *Martenczuk*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats, 272?ff.; *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (46, Fn. 28 m.w.N.) bezeichnet diese Rechtsauffassung als die der Mehrheit der Autoren; EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 231; EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 281, vgl. dazu unten S. 128 ff.
- 209 Vgl. nur *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (50).
- 210 Vgl. etwa *Ohler*, EuR 2006, 848; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 297; Kriterien zur Bestimmung des *ius cogens* etwa bei *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 208 f.; vgl. dazu die Fn. 197-200.
- 211 In diesem Kontext wird auch mit Art. 2 Nr. 2 SVN (Grundsatz von Treu und Glauben) i.V.m. dem Rechtsgedanken des Estoppel-Prinzips argumentiert. Das Estoppel-Prinzip schützt die Erwartungshaltung eines Staats, die durch das Verhalten eines anderen Staats entstanden ist. Dieser Gedanke wird auf das Problem der Bindung des Sicherheitsrats an die Menschenrechte übertragen: Wenn die Vereinten Nationen bei der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes mitgewirkt haben, entsteht ein schützenswertes Vertrauen dahingehend, dass die UN und ihre Organe eben-falls an diese Standards gebunden sind, vgl. dazu *de Wet/Nollkaemper*, GYIL 45 (2002), 166 (173 f.); *de Wet*, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, 195 ff.
- 212 *Stein*, Too “Smart“ for Legal Protection? UN Security Council’s Targeted Sanctions and a Pladoyer For Another UN Tribunal, in: Hestermeyer/D. König u.a. (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Band 2, 1527 (1530) m.w.N. in Fn. 12.
- 213 Vgl. zu diesen Theorien bereits oben S. 38 ff.
- 214 *Kelsen*, The law of the United Nations, 294 f.; *Reisman*, AJIL 87 (1993), 83 (93 f.); *Lapidoth*, AVR 30 (1992), 114 (115); *Oosthuizen*, Leiden Journal of International Law 12/3 (1999), 549 (563); weitere Nachweise bei *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 142 f., Fn. 20.
- 215 Unter den Vertretern dieser Auffassung sind jedoch auch Stimmen, die in besonderen Fällen dennoch Schranken auch im Rahmen der Tätigwerdens nach Kapitel VII zulassen, vgl. die Nachweise bei *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des

- Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 82, Fn. 29 m.w.N.
- 216 Für eine Rechtsbindung des Sicherheitsrats unter Miteinbeziehung der Menschenrechte u.a. *Doehring*, MPYIL 1997, 91 ff.; *Wagner*, ZaöRV 63 (2003), 879 (910 ff., 915); *Ohler*, EuR 2006, 848 (857); *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (44 ff.); *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (67 f.); *Feinäugle*, GLJ 2008, 1513 (1517 f.); *Föh*, Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001, 120 ff., 140 ff.; *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, 237 ff.; *Birkhäuser*, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, 216 ff.; auch die Europäische Kommission stimmt einer rechtlichen Bindung des Sicherheitsrats zu, so stellte der EuGH in der verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 269 die Ansicht der Kommission wie folgt dar: „Da nämlich nach Art. 24 Abs. 2 der UN-Charta der Sicherheitsrat an die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gebunden sei, darunter gemäß Art. 1 Abs. 3 der Charta die Förderung und Festigung der Menschenrechte, sei die Ansicht vertretbar, dass ein vom Sicherheitsrat beschlossener Rechtsakt, der gegen diese Rechte, darunter auch die Grundrechte der betroffenen Einzelnen, verstoße, ultra vires erlassen worden und deshalb für die Gemeinschaft nicht bindend sei“; *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 81 ff.
- 217 *Reisman*, AJIL 87 (1993), 83 (93); weitere Nachweise bei *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 87 f.
- 218 *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (287) m.V.a. *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 127; *Reinisch*, AJIL 95 (2001), 851 (855); ähnliche Argumentation *Feinäugle*, GLJ 2008, 1513 (1518, Fn. 21); *Schilling*, ZaöRV 64 (2004), 343 (345 ff.); zu dieser Argumentation vgl. bereits oben S. 38 ff.
- 219 Mit ähnlicher Argumentation in einem anderen Kontext Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 45.
- 220 Judge *Winiarski*, Dissenting Opinion, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Rep. 1962, 227 (230); *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 46; *Bienk-Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen, 85.
- 221 *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (45); *Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 174 ff.
- 222 SC/Res/827 (1993); SC/Res/955 (1994).
- 223 *Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 191 f.; *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, 240; dies forderte auch der Bericht des Generalsekretärs, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 808

(1993), 3 May 1993, S/25704, Rn. 106: „It is axiomatic that the International Tribunal must fully respect internationally recognized standards regarding the rights of the accused at all stages of its proceedings. In the view of the Secretary-General, such internationally recognized standards are, in particular, contained in article 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights.“, vgl. *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (45); *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNOWirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 136 ff.

224 *Herbst*, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrats, 123 ff. wertet die Praxis des Sicherheitsrats in den Jahren 1946-97 aus und gelangt zu dem Schluss, dass eine Rechtsbindung *daraus* zu bejahen ist, vgl. S. 319 f. Andere Autoren bejahen zwar eine Rechtsbindung des Sicherheitsrats, nehmen jedoch einen Verstoß des Gremiums *durch* seine Praxis an, vgl. statt vieler *Föh*, Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001, 289 f.

225 SC/Res/787 (1992).

226 SC/Res/253 (1968); *Schäfer*, Der Begriff der „Bedrohung des Friedens“ in Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen, 245 weist darauf hin, dass die Verletzung des Rechts auf Selbstbestimmung in unmittelbarem Zusammenhang mit Feststellung der Friedensbedrohung steht. Zudem finden sich dort weitere Nachweise für Resolutionen, die die Bedrohung des Friedens in einen menschenrechtlichen Kontext einordnen.

227 *Schäfer*, Der Begriff der „Bedrohung des Friedens“ in Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen, 245.

228 Auch diese können zu einer Verschlechterung der menschenrechtlichen Situation führen, dies geschieht jedoch mittelbar, vgl. dazu *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht; *Starck*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung.

229 Vgl. zu den verschiedenen Verpflichtungsebenen, die aus den Menschenrechten abgeleitet werden, *Nowak*, U.N. Convention on Civil and Political Rights, Art. 2 CCPR, Rn. 18 ff. Dieses Modell wurde für die Verpflichtungen der Staaten und nicht die einer internationalen Organisation entwickelt.

230 Ibid.

231 *Paulus*, Kompetenzüberschreitende Akte von Organen der Europäischen Union – Die Sicht des Völkerrechts, in: Simma/ Schulte (Hrsg.), Völker- und Europarecht in der aktuellen Diskussion, Akten des 23. Österreichischen Völkerrechtstages, 49 ff. Auch das BVerfG (= NJW 2009, 2267 (2272)) greift auf eine im Maastricht-Urteil entwickelte Rechtsfigur zurück (BVerfGE 89, 155, 188) und führt aus, dass es innerhalb der deutschen Jurisdiktion möglich sein müsse, die Integrationsverantwortung im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union einfordern zu können, vgl. *G. Ress*, ZÖR 64 (2009), 387 (389, Fn. 5).

232 Zu der Verpflichtung zur Umsetzung und deren rechtlichen Grundlagen vgl. Fn.

59.

- 233 Der Artikel lautet in der französischen Version: „Les Membres de l’Organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Char-te.”; *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats gegen den internationalen Terrorismus, 151 sieht m.V.a. *Combacau*, *Le pouvoir de sanction de l’ONU*, Étude théorique de la coercion non militaire, 160 in der französischen Fassung einen eindeutigen Bezug zu der Ausführung der Mitgliedstaaten und damit für eine Befolgungspflicht unabhängig von der Rechtmäßigkeit; so auch *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (283) m.V.a. *Schmalenbach*, AVR 36 (1998), 285 (290).
- 234 Judge *Morelli*, Separate Opinion, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Rep. 1962, 222: „In the case of acts of international organizations, and in particular the acts of the United Nations, there is nothing comparable to the remedies existing in domestic law in connection with administrative acts. The consequence of this is that there is no possibility of applying the concept of void ability to the acts of the United Nations. If an act of an organ of the United Nations had to be considered as an invalid act, such invalidity could constitute only the absolute nullity of the act. In other words, there are only two alternatives for the acts of the Organization: either the act is valid, or it is an absolute nullity, because absolute nullity is the only form in which invalidity of an act of the Organization can occur. An act of the Organization considered as invalid would be an act which had no legal effects, precisely because it would be an absolute nullity. The lack of effect of such an act could be alleged and a finding in that sense obtained at any time”.
- 235 *Schilling*, AVR 33 (1995), 67, 100.
- 236 Vgl. zum Streitstand auf der Rechtsfolgende u.a. *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 122; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 137 ff.
- 237 *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 140 ff.; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 144 ff.; Judge *Bustamante*, Dissenting Opinion, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Rep. 1962, 304; *Paulus*, Kompetenzüberschreitende Akte von Organen der Europäischen Union- Die Sicht des Völkerrechts, in: Simma/Schulte (Hrsg.), Völker- und Europarecht in der aktuellen Diskussion, Akten des 23. Österreichischen Völkerrechtstages, 52 f.
- 238 *Wahl*, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen gegen das Taliban-Regime, 124; *Schröder*, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 624 ff. zur möglichen Zuständigkeitsbegründung *ad hoc* durch einen Schiedskompromiss für den konkreten Fall, durch Einlassung des Staats, durch Unterwerfung in Abkommen oder durch eine einseitige Erklärung gemäß Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut. Von den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern hat nur Großbritannien eine Erklärung gemäß Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut abgegeben. Insgesamt haben nur 70 Staaten die Jurisdiktion als obligatorisch für sich anerkannt (Stand 12.02.2014).

- 239 Vgl. umfassend zur Rechtskontrolle durch den IGH *Martenczuk*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats, 67 ff.
- 240 IGH, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion 22 July 2010, Rn. 27: „... Whatever its political aspects, the Court cannot refuse to respond to the legal elements of a question which invites it to discharge an essentially judicial task ...”; IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Rep. 1984, 392, 435: „The Council has functions of a political nature assigned to it, whereas the Court exercises purely judicial functions. Both organs can therefore perform their separate but complementary functions with respect to the same events. It must also be remembered that, as the Corfu Channel case (I.C.J.Reports 1949, p. 4) shows, the Court has never shied away from a case brought before it merely because it had political implications ...”; dazu *Tomuschat*, in: Zimmermann/Tomuschat/Oellers-Frahm (Hrsg.), The Statute of the International Court of Justice, Art. 36, Rn. 16 f.; *Birkhäuser*, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, 260; *de Wet*, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, 43 ff.
- 241 IGH, Teheran Hostage Case, Judgment, ICJ Rep. 1980, 3 (20). Diese Auffassung wurde bereits in den Provisional Measures geäußert, vgl. IGH, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, ICJ Rep. 1979, 7 (15).
- 242 *Tomuschat*, in: Zimmermann/Tomuschat/Oellers-Frahm (Hrsg.), The Statute of the International Court of Justice, Art. 36, Rn. 16 f.
- 243 Dazu *de Wet*, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, 55 ff.; *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, 294 m.w.N.
- 244 Durch den Sicherheitsrat initiiert wurde das Gutachten des IGH in der Frage Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ Rep. 1971, 16, vgl. dazu <http://www.icj-cij.org> (Stand 12.02.2014).
- 245 IGH, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, ICJ Rep. 1962, 151 (168); IGH, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276, ICJ Rep. 1971, 45 ff.; IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 3; IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 114, 128; IGH, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26.02.2007, abrufbar unter <http://www.icj-cij.org> i.V.m. IGH, Application of the Convention on the Prevention and

- Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, ICJ Rep. 1993, 325 (328); *Recker*, GOJIL 2009, 159 (173 ff.).
- 246 *Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 393.
- 247 *Ibid.*, 404.
- 248 Judge *Bustamante*, Dissenting Opinion, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, ICJ Rep. 1962, 304 f.; vgl. die Sondervoten zu IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie: Judge *Shahabuddeen*, Separate Opinion, ICJ Rep. 1992, 140: „The validity of the resolution, though contested by Libya, has, at this stage, to be presumed”; Judge *Bedjaoui*, Dissenting Opinion, ICJ Rep. 1992, 156 f., der in einer Fußnote allerdings das Spektrum der Überprüfung im einstweiligen Anordnungsverfahren erweitert, sobald das Gericht von der Erfüllung seiner Aufgaben abgehalten wird, dazu auch *Herbst*, Rechtskontrolle des UNSicherheitsrats, 65 ff.; Judge *Ajibola*, Dissenting Opinion, ICJ Rep. 1992, 192 f., 196; Judge *Weeramantry*, Dissenting Opinion, ICJ Rep. 1992, 166; Judge *Lauterpacht*, Separate Opinion, Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)), Provisional Measures, ICJ Rep. 1993, 325, 439 ff.
- 249 *Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 406 f.
- 250 SC/ Res/827 (1993) vgl. dazu *Bienk- Koolman*, Die Befugnis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Einsetzung von Strafgerichtshöfen, 27 ff.
- 251 ICTY, *Duško Tadić*?, IT-94-1-T, 10.08.1995, Rn. 6; *Herbst*, Rechtskontrolle des UNSicherheitsrats, 281 ff.
- 252 ICTY, *Duško Tadić*?, IT-94-1-AR72, 02.10.1995, Rn. 28.
- 253 ICTR, *Joseph Kanyabashi*, 96-15- T, 18.06.1997, Rn. 6 f.; *Herbst*, Rechtskontrolle des UNSicherheitsrats, 290 ff.; *Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 189.
- 254 Dies gilt nicht, wenn der Auffassung gefolgt wird, dass eine rechtswidrige Resolution nicht von der Umsetzungspflicht umfasst ist, vgl. dazu S. 48 ff.
- 255 *Osteneck*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Auflage 2000 (Vorauslage), Art. 301 EG, Rn. 8.
- 256 Art. 15 S. 2 EU n.F.
- 257 Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 27.12.2001 über die Bekämpfung des Terrorismus (2001/930/GASP), ABl. L 344 vom 28.12.2001, 90: „gestützt auf den Vertrag über die Europäi-sche Union, insbesondere auf die Artikel 15 und 34”; gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 27.12.2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (2001/931/GASP), ABl. L 344 vom 28.12.2001, 93: „gestützt auf den Vertrag über die Europäi-sche Union, insbesondere auf die Artikel 15 und 34”.
- 258 Zur Bindung der Kommission an den Vorschlag des Rats vgl. unten S. 85 ff.
- 259 *G. Ress/Ukrow*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 38. EL April 2009, Art. 60 EG, Rn. 4; *Bröhmer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 60 EG, Rn. 2 ff.

- 260 Durch die Umnummerierung im Zuge der Amsterdamer Änderungen des
Primärrechts wurde Art. 73g zu Art. 60 EG und Art. 228a zu Art. 301 EG.
- 261 *G. Ress/Ukrow*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht
der Europäischen Union, 38. EL April 2009, Art. 60 EG, Rn.6.
- 262 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin
Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 158 ff.: So trug u.a.
die Kommission vor, dass die Art. 301, 60 EG allein Rechtsgrundlage seien.
Dabei verwies sie auf den Wortlaut des Art. 301 EG („zu einem oder mehreren
dritten Ländern“), der nach ihrer Rechtsauffassung auch natürliche Personen
erfassen solle, vgl. Rn. 166. Die Norm des europäischen Primärrechts sei zudem
eng an Art. 41 SVN angelehnt, der auf Ebene der VN die Rechtsgrundlage
darstelle, vgl. Rn. 173 ff. Für eine weite Auslegung des Art. 301 EG wurde zudem
die Parallelität mit der Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik und den
freien Kapitalverkehr vorgetragen, Rn. 176. Alle drei Argumentationslinien wies
der Gerichtshof zurück. Ebenfalls abgelehnt wurde die Bejahung der Kompetenz
als Handlung im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, vgl. Rn. 183 des
Urteils.
- 263 *D. König*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die
deutsche Rechtspraxis (Handbuch Europarecht), § 2, Rn. 11.
- 264 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin
Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 226.
- 265 ABl. L 294 vom 16.11.1999, 1.
- 266 ABl. L 289 vom 06.11.2001, 36; der Sicherheitsrat dehnte die finanziellen
Beschränkungen von den Taliban auf Osama Bin Laden und sonstige Mitglieder
von Al-Qaida aus.
- 267 ABl. L 43 vom 16.02.2000, 1 ff.
- 268 Davon machte die Kommission erstmals durch Verordnung (EG) 1272/2000
Gebrauch, vgl. ABl. L 144 vom 17.6.2000, 16-17; *Dahme*,
Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 22.
- 269 ABl. L 67 vom 09.03.2001, 1 ff.
- 270 *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 22.
- 271 ABl. L 139 vom 29.05.2002, 9 ff.
- 272 Stand 12.02.2014.
- 273 KOM(2011)463 endg.; Ratsdokument-Nummer 13068/11.
- 274 Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 27.12.2001 über die Bekämpfung des
Terrorismus (2001/930/GASP), ABl. L 344 vom 28.12.2001, 90 ff.; gemeinsamer
Standpunkt des Rats vom 27.12.2001 über die Anwendung besonderer
Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (2001/931/GASP), ABl. L 344
vom 28.12.2001, 93 ff.
- 275 Zweite Begründungserwägung 2001/930/GASP, ABl. L 344 vom 28.12.2001, 90;
ebenfalls zweite Begründungserwägung in 2001/930/GASP, ABl. L 344 vom
28.12.2001, 93.
- 276 2001/930/GASP, ABl. L 344 vom 28.12.2001, Art. 3 lautet: „Den nachgenannten
Personen und Körperschaften werden keine Gelder, Vermögenswerte oder

wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder andere damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung gestellt: – Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern; – Körperschaften, die unmittelbar oder mittelbar Eigentum dieser Personen sind oder unter deren Kontrolle stehen; und – Personen und Körperschaften, die im Namen oder auf Weisung dieser Personen und Körperschaften handeln.”

277 Rechtsgrundlage dafür ist Art. 2 Abs. 3 der Verordnung 2580/2001, ABl. L 344 vom 28.12.2001, 70 ff.

278 ABl. L 344 vom 28.12.2001, 70 ff.

279 ABl. L 344 vom 28.12.2001, 70-75.

280 Durchführungsverordnung (EU) 1285/2009 des Rats vom 22.12.2009 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) 2580/2009 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 501/2009, ABl. L 346 vom 23.12.2009, 39-41.

281 Zur alten Kompetenzgrundlage vgl. *Hörmann*, EuR 2007, 120 ff.

282 *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV, Rn. 1 ff.

283 *Ibid.*, Rn. 1 weist auf die Besonderheiten im Hinblick auf die Anwendung der Norm für das Vereinigte Königreich und Irland hin, vgl. dazu das 21. Protokoll zum Vertrag von Lissabon. Die Vorschriften des Vertrags von Lissabon über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelten grds. nicht für das Vereinigte Königreich und Irland. Nach Art. 9 dieses Protokolls gilt zu Gunsten von Irland allerdings im Hinblick auf Art. 75 AEUV eine Gegenausnahme, so dass die Norm im Falle Irlands anwendbar ist.

284 Nach Art. 3 Abs. 1 UAbs. des 21. Protokolls gilt eine sog. Opt-in-Klausel. Diese ermöglicht es, im Einzelfall zu entscheiden, ob ein Mitgliedstaat an der Maßnahme teilnehmen will, siehe dazu die 65. einseitige Erklärung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu Artikel 75 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Das Vereinigte Königreich unterstützt voll und ganz entschiedene Maßnahmen im Hinblick auf die Festlegung finanzieller Sanktionen, die der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten dienen. Das Vereinigte Königreich erklärt daher, dass es beabsichtigt, sein Recht nach Artikel 3 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wahrzunehmen und sich an der Annahme aller Vorschläge zu beteiligen, die im Rahmen von Artikel 75 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgelegt werden”.

285 Stellungnahme des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments vom 04.12.2009, 8 f.

286 Generalanwalt *Yves Bot*, Schlussanträge vom 31.01.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat.

287 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat.

288 Generalanwalt *Yves Bot*, Schlussanträge vom 31.01.2012, Rs. C-130/10 –

Parlament/Rat, Rn. 1.

289 Zum rechtlichen Rahmen vgl. Generalanwalt *Yves Bot*, Schlussanträge vom 31.01.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 11-14.

290 Hilfsweise vertrat das Parlament die Auffassung, dass die Voraussetzungen für den Rückgriff auf Art. 215 Abs. 2 AEUV nicht vorgelegen haben. Zu diesem hilfsweise geltend gemachten Klagegrund vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 87 ff. sowie *Herrnfeld*, EuR 2013, 87 (99 ff.).

291 *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 215 AEUV, Rn. 16; so heißt es in der Verordnung 204/2010 vom 02.03.2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, dass die Verordnung „gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Art. 215 AEUV“ sei (Hervorhebung durch die Verf.). Diese Verordnung wurde jedoch nicht zur Bekämpfung des Terrorismus erlassen.

292 Vgl. nur EuGH, Rs. C-42/97, Slg. 1999, I-869 – Parlament/Rat, Rn. 39 f.; EuGH, Rs. 491/01, Slg. 2002, I-11453 – Tabakwarenrichtlinie, Rn. 94: „Ergibt die Prüfung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts, dass er zwei Ziele verfolgt oder zwei Komponenten hat, und lässt sich eine davon als wesentliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert“; *D. König*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (Handbuch Europarecht), § 2, Rn. 14.

293 *D. König*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (Handbuch Europarecht), § 2, Rn. 14 m.V.a. EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, 2900 f. – Kommission/Rat; EuGH, Gutachten 2/00 Slg. 2001, I-9713, 9757 f. – CartagenaProtokoll.

294 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 45-49; so auch Stellungnahme des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments vom 04.12.2009, 8 f.

295 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 67 ff.

296 *Ibid.*, Rn. 50.

297 *Herrnfeld*, EuR 2013, 87 (92).

298 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 52.

299 *Ibid.*, Rn. 53.

300 *Ibid.*, Rn. 63.

301 Ibid.

302 Ibid., Rn. 66.

303 Auch der Generalanwalt verneinte ein Spezialitätsverhältnis, vgl. Schlussanträge vom 31.01.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 69.

304 Nachweise bzgl. dieser Auffassung etwa bei *Herrnfeld*, EuR 2013, 87 (94, Fn. 27).

305 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 56-58.

306 Generalanwalt *Yves Bot*, Schlussanträge vom 31.01.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 75, weiterführend *Herrnfeld*, EuR 2013, 87 (96).

307 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 74; vgl. ferner *Herrnfeld*, EuR 2013, 87 (96).

308 Generalanwalt *Yves Bot*, Schlussanträge vom 31.01.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 79, 82.

309 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 19.07.2012, Rs. C-130/10 – Parlament/Rat, Rn. 83.

310 Vgl. jedoch *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV, Rn. 30, er sieht Art. 75 AEUV als *lex specialis* an, wenn es um die Verhütung von terroristischen Anschlägen geht; *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 215 AEUV, Rn. 16 m.w.N., geht „notfalls“ von der Anwendbarkeit beider Rechtsgrundlagen aus, weist aber darauf hin, dass bei außenpolitisch motivierten Sanktionen Art. 215 AEUV anwendbar ist; *Röben*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 42. EL September 2010, Art. 75 AEUV, Rn. 48, verneint bei dem Vorliegen von prägenden UN-Resolutionen den außenpolitischen Ermessensspielraum und lehnt daher die Anwendung des Art. 215 AEUV ab.

311 15. Erklärung zu den Artikeln III-160 und III-322.

312 Vgl. u.a. Art. 31 eines Entwurfs, CONV 685/03, 63, III-219 CONV 802/03, vgl. auch *Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas, 417, der Art. III-224 abdruckt. Die Nummerierung wurde im Rahmen der Konventarbeiten mehrfach verändert.

313 CONV 727/03, Anlage IV, 55.

314 Ibid.

315 CONV 685/03, 8.

316 Diese Überlegung teilt auch *Steinbarth*, ZEuS 2006, 269 (283); *Tomuschat*, EuGRZ 2007, 1 (10) entnimmt der Charta der Vereinten Nationen die „Grundsatzentscheidung der Unüberprüfbarkeit“ von Organentscheidungen und nimmt eine Bindung der Union daran an; *Heike Krieger* bemerkt, dass der schwache Individualrechtsschutz gerade ein „Strukturelement des Völkerrechts“ sei, vgl. *Krieger*, Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherheitsfragen – Kontrolldichte und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen von EGMR und EuGH, Berliner Onlinebeiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2009, 9.

317 *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 27.

318 *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (67 f.); diese Auffassung wird insbesondere über eine systematische Auslegung begründet, zum Umfang der Bindung der

Vereinten Nationen und ihrer Organe an die Menschenrechte vgl. S. 35 ff. Die Auffassung, die eine Rechtswidrigkeit der Resolutionen annimmt, da der Sicherheitsrat aus der Charta zum Erlass der Sanktionen keine Befugnisse habe, ist an dieser Stelle der Untersuchung für die Frage des Normenwiderspruch zwischen den Rechtsebenen nicht erheblich, vgl. zu dieser Auffassung bereits S. 38 ff.

319 Vgl. dazu bereits S. 40 ff.

320 Vgl. dazu oben S. 48 ff.

321 ABl. C 83 vom 30.03.2010, 389 ff.

322 Kühling, Grundrechte, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 1. Auflage 2003, 583 (589).

323 EuR 2006, 424 druckte lediglich das Urteil Yusuf/Al Barakaat ab mit dem Verweis darauf, dass beide Urteile „im Wesentlichen wortidentisch“ seien; Holley, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 149 stellt den unterschiedlichen Umfang der Urteile gegenüber, verweist jedoch gleichzeitig auf deren inhaltlichen Gleichlauf.

324 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi.

325 EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation.

326 EuGH, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351 – Kadi und Al Barakaat International Foundation.

327 Vgl. die ausführliche Besprechung der Urteile unten S. 128 ff.

328 Dies sind insoweit die gleichen Rechte, die bereits im Rahmen der Untersuchung der Rechtmäßigkeit der Sicherheitsratsresolutionen des 1267-Regimes im Hinblick auf das Einfrieren des Vermögens angesprochen wurden, die sich jedoch auf einer anderen rechtlichen Stufe im Mehrebenensystem befinden, vgl. dazu Menschenrechtsgarantien oben Fn. 197 ff.

329 Biersteker/Eckert, Watson Institute, Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures, Studie vom 30.03.2006, abrufbar unter http://www.watsoninstitute.org/project_detail.cfm?id=4 .

330 Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/12/22, Rn. 42: „Because individual listings are currently open-ended in duration, they may result in a temporary freeze of assets becoming permanent which, in turn, may amount to criminal punishment due to the severity of the sanction. This threatens to go well beyond the purpose of the United Nations to combat the terrorist threat posed by an individual case. In addition, there is no uniformity in relation to evidentiary standards and procedures. This poses serious human rights issues, as all punitive decisions should be either judicial or subject to judicial review“, zitiert in EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn.150.

331 Für eine Abgrenzung nach präventiver bzw. repressiver Zwecksetzung vgl. Kämmerer, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (81 f.); Meerpohl, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban

- und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, 231.
- 332 *Bianchi*, EJIL 2006, 881 (905) m.V.a. EGMR, Urteil vom 23.03.1994 – Nr. 14220/88 – Ravens-borg/Schweden, Rn. 35 „degree of severity of the penalty”; EGMR, Urteil vom 02.09.1998 – Nr. 26138/95 – Lauko/Slovenia, Rn. 56.
- 333 Vgl. Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/63/223, Rn. 16; zum Begriff der Strafe vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 17.12.2009 – Nr. 19359/04 – M./Deutschland, Rn. 120.
- 334 EuGH, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351 – Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 358.
- 335 EuG, Rs. T-348/07, Slg. 2010, II-05177 – Stichting Al-Aqsa, Rn. 98 m.V.a. „Urteil des Ge-richtshofs vom 03.09.2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Randnr. 358, und Urteil des Gerichts vom 11.07.2007, Sison/Rat, T-47/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, im Folgenden: Sison I, Randnr. 101”; vgl. dagegen jedoch EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 150 f.
- 336 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 150.
- 337 *Wesel*, Debating the Smartness of Anti-Terrorism Sanctions: The UN-Security Council and the Individual Citizen, in: Fijnaut/Wouters/Naert (Hrsg.), Legal Instruments in the Fight against International Terrorism, 633 (652 ff.); *Wahl*, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen gegen das Taliban-Regime, 205 ff.; zu den Minimalanforderungen vgl. *Nowak*, U.N. Convent on Civil and Political Rights, Art. 14, Rn. 42 ff.; a.A. z.B. *Tomuschat*, EuGRZ 2007, 1 (8, Fn. 59).
- 338 *Gollwitzer*, Menschenrechte im Strafverfahren: MRK und IPbpR, Art. 14 IPbpR, Rn. 28 m.w.N.
- 339 Vgl. auch Punkt 14 der Präambel der SC/Res/1989 (2011); so auch Schlussanträge des General-anwalts *Yves Bot* vom 19.03.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland/Yassin Abdullah Kadi, Rn. 68; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 132.
- 340 *Magiera*, in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 41, Rn. 8.
- 341 *Galetta/Grzeszick*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechts-Charta, Art. 41, unter A. Dokumentation, dort finden sich unter III. die Leitentscheidungen und unter IV. die Erläuterungen des Präsidiums des Konvents; EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-04665 – OMPI, Rn. 91 m.V.a. EuGH, Rs. C-135/92, Slg. 1994, I-2885 – Fiskano/Kommission, Rn. 39 m.w.N.: „Die Gewährung rechtlichen Gehörs in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, ist ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinschaftsrechts und muß auch dann sichergestellt werden, wenn eine

- Regelung für das fragliche Verfahren fehlt”.
- 342 *Magiera*, in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 41, Rn. 11 f.; *Galetta/Grzeszick*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechts-Charta, Art. 41, Rn. 48.
- 343 *Galetta/Grzeszick*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechts-Charta, Art. 41, Rn. 1; *Grabenwarter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 6, Rn. 37 f.
- 344 *Magiera*, in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 41, Rn. 14; *Galetta/Grzeszick*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechts-Charta, Art. 41, Rn. 2 m.V.a. EGMR, Urteil vom 25.02.1993, Nr. 10828/84, Series A 256-A, 1993 – Funke/Frankreich, Rn. 41.
- 345 *Wegener*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 5, Rn. 3 ff.
- 346 EuGH, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351 – Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 335; dazu auch *Grabenwarter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 6, Rn. 70 ff.
- 347 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 144 m.w.N.
- 348 Vgl. zur Beziehung der Europäischen Union, vormals Gemeinschaft zu anderen internationalen Organisationen *Frid*, The Relations Between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice, 167 ff. bzw. zu der Zusammenarbeit im Rahmen der Terrorismusbekämpfung vgl. nur *Vries*, Cooperation between the European Union and the United Nations in Counterterrorism, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys (Hrsg.), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership, 305 ff.
- 349 Vgl. auch Art. 27 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen vom 21.03.1986, BGBl. II 1990, 1415. Das Übereinkommen ist bisher n.n. in Kraft getreten.
- 350 Zu der europäischen Normenhierarchie: *Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, § 10, Rn. 37; *Gaitanidis*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Art. 220 EG, Rn. 17.
- 351 *Nettesheim*, EuR 2006, 737 (738) weist zu Recht darauf hin: „Regelmäßig werden normhierarchische Regeln nicht schriftlich niedergelegt – sie sind ein Produkt der Dogmatisierung eines Rechtssystems, vorangetrieben von Gerichten und Rechtswissenschaft”. Dies gilt für eine in sich geschlossene Rechtsordnung, aber noch vielmehr für Rechtssysteme verschiedener Ebenen.
- 352 *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (51).
- 353 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 25; vgl. dazu auch Fn. 254.
- 354 *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 29; *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (51) bemerkt ebenfalls, dass es keine „überwölbende, institutionalisierte Macht“ gibt.

- 355 Für eine solche Hierarchie vgl. u.a. *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 362; *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 42 ff.; *Fischer-Lescano*, ZaöRV 63 (2003), 717, 743 f.; *Peters*, GYIL 40 (1997), 9 (37); *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 317, 321; *Lock*, Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten, 59 ff.; von *Arnauld*: EuR 2003, 191, Fn. 26; *Ley*, ZaöRV 69 (2009), 317 (332 f.); *Fassbender*, The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, 103 ff.
- 356 *Schilling*, Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, 396.
- 357 Ausführlich zum Begriff der Prinzipien und Grundsätze vgl. unten S. 108 ff.
- 358 Zum Konflikt zweier Prinzipien im Vergleich zum Regelungskonflikt vgl. auch *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 78 f.; zur „prinzipiengeleiteten Koordination“ der Rechtsebenen vgl. *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (54 ff.).
- 359 Zur prinzipienorientierten Rechtsprechung des EuGH vgl. *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 46.
- 360 *Schilling*, Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, 399.
- 361 Vgl. zur Völkerrechtspersönlichkeit internationaler Organisationen *Breuer*, AVR 49 (2011), 4 ff.
- 362 Das Pendant für den EAG findet sich in Art. 184 EAG.
- 363 *Erlbacher*, Rechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolge, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 123 (124).
- 364 Amsterdam: 1997; Nizza: 2001.
- 365 Die Befürworter der Rechtspersönlichkeit zu Gunsten der *Union* stützten sich zuvörderst auf das Rechtsgutachten des IGH aus dem Jahr 1949, das den Vereinten Nationen eine eigene Rechtspersönlichkeit zusprach, vgl. zu der Argumentation des IGH, Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1949, 174 (178 f.); vgl. auch die Argumentation bei *Erlbacher*, Rechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolge, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 123 (125) und *Thym*, ZaöRV 66 (2006), 863 ff.
- 366 *Erlbacher*, Rechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolge, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 123 (125 f.); zu den Unterschieden zwischen der unionsrechtlichen und der gemeinschaftsrechtlichen Bindung vgl. *Thym*, ZaöRV 66 (2006), 863 (900 ff.).
- 367 Die Rechtspersönlichkeit der EAG bleibt jedoch zudem bestehen.
- 368 Art. 4 Abs. 1 SVN lautet: „Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations“.
- 369 GA/Res/3208 (XXIX) vom 11.10.1974; vgl. dazu *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 354 ff.

- GA/Res/65/L.64/Rev.1.
- EuGH, verb. Rs. 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219 – International Fruit Company.
- Zur Geschichte der WTO vgl. *Neugärtner*, GATT 1947, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 3.
- Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, 126 f.
- Ibib. m.V.a. *Berrisch*, Der völkerrechtliche Status, 103 f.; differenzierende Betrachtung bei *Schermers*, The European Communities under an Archeochratic System of International Law, in: *Bieber/Nickel* (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, GS Sasse, 137 ff.; *Schermers*, A Ty-pology of Mixed Agreements, in: *O’ Keefe/Schermers* (Hrsg.), Mixed Agreements, 23 (28) verweist auf politische und organisatorische Aspekte.
- EuGH, verb. Rs. 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219 – International Fruit Company, Rn. 10/13. Art. 110 EWG-Vertrag lautete: „Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkung des Welthandels im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen [...]”.
- Vgl. zu Art. 351 AEUV unten S. 104 ff.
- EuGH, verb. Rs. 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219 – International Fruit Company, Rn. 14 ff.
- Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 242, diese weist zudem auf die Kritik am Erfordernis der Zustimmung hin, 254 ff. m.w.N.; *Wormuth*, Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, 188 ff.
- Tomuschat*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 281 EG, Rn.41; *Uerpman/Wittzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 177 (201); *Wormuth*, Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, 191 ff.; *Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, 123 ff.
- Zimmermann*, Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge, 715; *Schroeder/Selmayr*, Die EG, das GATT und die Vollzugslehre, JZ 1998, 344.
- Grabitz*, Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in Internationalen Organisationen, in: *Carstens/Börner* (Hrsg.): Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften, 47 (64).
- Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 242.
- Hilf*, Die Anwendung des GATT im deutschen Recht, in: *Hilf/Petersmann* (Hrsg.), GATT und die Europäische Gemeinschaft, 11 (24); *Petersmann*, Die EWG als GATT-Mitglied, in: *Hilf/Petersmann* (Hrsg.), GATT und die Europäische Gemeinschaft, 119 (130).
- Vgl. statt vieler *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 256 ff., die die Auswirkungen für den Status der Gemeinschaft und den der Mitgliedstaaten bestimmt.
- Dazu *Schermers*, The European Communities under an Archeochratic System of

- International Law, in: Bieber/Nickel (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, GS Sasse, 137 ff.
- 386 *Hilf*, Die Anwendung des GATT im deutschen Recht, in: *Hilf/Petersmann* (Hrsg.), GATT und die Europäische Gemeinschaft, 11 (22 f.).
- 387 *Ibid.*; *Uerpman-Witzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 177 (203 f., Fn 178 m.w.N.);
- 388 *Zimmermann*, Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge, 716 m.w.N.
- 389 EuGH, Rs. 812/79, Slg. 1980, 2787 (2798) – Burgoa.
- 390 Dieser Auffassung schloss sich der Gerichtshof jedoch nicht an, vgl. EuGH, Rs. 812/79, Slg. 1980, 2787 (2798) – Burgoa, Rn. 9, vgl. auch *Zimmermann*, Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge, 716.
- 391 *Ernst/Beseler*, in: von der Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 1, Art. 113 EWG, Rn. 4; vgl. zur neueren Literatur *Hoffmeister*, CMLR 2007, 41 ff.
- 392 Art. XI WTO-Übereinkommen; Beschluss 94/800/EG des Rats vom 22.12.1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde im Namen der EG in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, ABl. 1994 L 336, 1; zu der Stellung der EG im Welthandelsrecht *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, § 8, Rn. 114 ff.
- 393 *Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, § 40, Rn. 37; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, § 8, Rn. 117.
- 394 Zur Geschichte der WTO vgl. *Behrends*, Uruguay-Runde und die Gründung der WTO, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 4.
- 395 Der EuGH lehnte in seinem Gutachten 1/94 eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluss des WTO-Übereinkommens ab, vgl. Gutachten 1/94 (WTO-Übereinkommen), Slg 1994, I-5267, Rn 46 ff.
- 396 Die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache International Fruit Company wurde insbesondere von *Kathrin Osteneck* in ihrer Dissertation aus dem Jahr 2002 (Die Umsetzung von UNWirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 236 ff.) unter dem Stichwort der „faktischen Mitgliedschaft“ der Gemeinschaft in den Vereinten Nationen umfassend untersucht. Dies erfolgte allerdings vor der Rechtsprechung in der Rechtssache Kadi/Yusuf und Al Barakaat sowie vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Die gefundenen Ergebnisse bedürfen daher einer Überprüfung, denn insbesondere das EuG griff in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2005 die Überlegung der Funktionsnachfolge erneut auf. Auf den S. 130 ff. dieser Arbeit wird die Übertragung der International Fruit Company-Rechtsprechung des EuGH durch das Gericht in der Rechtssache Kadi/Yusuf und Al Barakaat dargestellt.
- 397 *Sauer*, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008, 19 (34) m.w.N.
- 398 Auf Grund der besonderen Anforderungen an die Berücksichtigung der

geographischen Ausgewogenheit bei der Besetzung des Sicherheitsrats kommt auch regelmäßig lediglich ein weiterer Sitz für einen EU-Mitgliedstaat in Betracht, vgl. Art. 23 Abs. 1 SVN, vgl. *Burghardt/Tebbe/Marquardt*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EGVertrag, Art. 19 EU a.F., Rn. 6; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 268, Fn. 969; einen Überblick über die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats in der Zeit von 1946-1997 bieten *Bailey/Daws*, Procedure of the UN Security Council, 148 ff.; *Winkelmann*, ZaöRV 60 (2000), 413 (427) spricht von einem bis zwei Sitzen; *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 485 bemerkt, dass die EU mit bis zu sechs Staaten vertreten sein kann.

399 *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 494 verweist darauf, dass diese Norm bisher eine sehr restriktive Auslegung erfuhr.

400 Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 EU n.F lautet nunmehr: „Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang. Die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicherheitsrats sind, setzen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union ein“.

401 *Burghardt/Tebbe/Marquardt*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EGVertrag, Art. 19 EU a.F., Rn. 7; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 19 EU a.F., Rn. 3; *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 30. EL Juni 2006, Art. 19 EU a.F., Rn. 11.

402 *Frenz*, ZaöRV 70 (2010), 487 (508); *Thym*, VN 03/2008, 121 (122); *Winkelmann*, ZaöRV 60 (2000), 413 (426 ff.).

403 *Tomuschat*, Die EU als Akteur in internationalen Beziehungen, in: Frowein (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden, Negotiating for peace: Liber Amicorum Tono Eitel, 799 (808 f.).

404 Die Anwendung des Art. 4 Abs. 3 EU n.F. wird nicht durch die spezielleren Normen Art. 347, 351 AEUV verdrängt, vgl. *Pache/Bielitz*, Das Verhältnis der EG zu den völkerrechtlichen Verträgen ihrer Mitgliedstaaten, EuR 2006, 316 (336, Fn. 79 m.w.N.).

405 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 29: „Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs ergibt sich aus dieser Vorschrift in Verbindung mit Art. 10 EG eine Verpflichtung der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten die Einhaltung von Resolutionen des Sicherheitsrats nicht zu erschweren.“ Diese Aussage wird jedoch von dem Generalanwalt abgelehnt; *Schmalenbach*, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 67 (87 ff.); *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (336) stellen

derartige Überlegungen zu den kompetenzwidrig geschlossenen Verträgen der Mitgliedstaaten an.

406 *Bungenberg*, EuR 2009, 195 (197 ff.); *Nawparwar*, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, in: Tietje (Hrsg.), Beiträge zum Völker- und Europarecht 4/2009, 12; *Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 173 (174 ff.).

407 Dazu *Frenz*, ZaöRV 70 (2010), 487 ff.

408 Zu den Begriffen des Grundsatzes und des Werts vgl. unten S. 154 ff.

409 *Bungenberg*, EuR 2009, 195 (201); zur Terminologie „Grundsätze“ vgl. S. 109 ff.
410 Hervorhebung durch die Verf.

411 *D’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (953).

412 Zu der Interpretation der Normen im Sinne eines Prinzips der besonderen Völkerrechtsfreundlichkeit, siehe unten S. 112 ff.

413 Diese Erklärung erging nach dem Urteil des EuG in der Rs. Kadi, Yusuf und Al Barakaat aus dem Jahr 2005 und drückt die Rechtsauffassung des Gerichts aus, EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation; EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, vgl. dazu *d’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (962).

414 „Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“.

415 Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats vom 21./22.06.2007 in Brüssel, 11177/1/07 REV 1, 19, Fn. 6.

416 Ibid., 19.

417 Zur Bindung der Unionsorgane an den Beschluss im Rahmen der GASP vgl. S. 85 ff.

418 *Uerpmann-Witzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, 177 (208) mit Bezug auf Art. 6 Abs. 2 EU a.F.

419 Zu den Delegationsformen vgl. umfassend *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlichinstitutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 393 ff.

420 Zu den Beteiligungsformen der Vertreter der Europäischen Union im Sicherheitsrat vgl. S. 162 ff.

421 Hervorhebung durch die Verf. Die Erklärung ist abrufbar unter http://www.euun.europa.eu/articles/en/article_10425_en.htm (Stand 12.02.2014); zum Kadi II-Urteil, auf das sich *Pedro Serrano* bezieht vgl. S. 191 ff.

422 Zu dem weiteren Inhalt der Erklärung von *Pedro Serrano* vgl. S. 165 ff.

423 Vgl. zum Achtungsgebot unten S. 108 ff.; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 191 f.; *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (279).

424 EuG (Zweite Kammer) vom 28.04.1998, Rs. T-184/95 – Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rn. 46; zur Zurückweisung der eingelegten Rechtsmittel vgl. EuGH, Urteil vom 15.06.2000, Rs. C-237/98 P – Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH gegen Rat der Europäischen Union und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

425 EuG (Zweite Kammer) vom 28.04.1998, Rs. T-184/95 – Dorsch Consult
Ingenieurgesellschaft mbH gegen Rat der Europäischen Union und Kommission
der Europäischen Gemeinschaften, Rn. 74.

426 Vgl. dazu S. 56 ff.

427 Zu der Unterscheidung und Abgrenzung der Rechtsgrundlagen Art. 75, 215
AEUV vgl. S. 61 ff.; die nachfolgenden Ausführungen können für die neue
Rechtslage Bedeutung erlangen, wenn man die europäischen Sekundärrechtsakte
auf Art. 215 AEUV stützt. Art. 75 AEUV enthält keine Vorschaltung eines
GASP-Akts.

428 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische
Gemeinschaft, 192 ff.; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 172 ff.; *Cremer*, in:
Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV, Rn. 13-16 m.w.N.;
Schulte, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 387 ff.

429 Hervorhebung durch die Verf.

430 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische
Gemeinschaft, 194; a.A. *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 173.

431 *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 173.

432 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische
Gemeinschaft, 191; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 173 f.

433 *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV, Rn. 16;
Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-
/EG-Vertrag, Art. 301 EG, Rn. 6 ff.; *Ziegenhorn*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf
(fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. EL Mai
2011, Art. 241 AEUV, Rn. 2; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV,
Art. 241 AEUV, Rn. 3; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen
durch die Europäische Gemeinschaft, 191; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 173
f.; *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 389 f.

434 Hervorhebung durch die Verf.

435 *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 174; *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte
gegen Terrorlisten, 389.

436 *Gilsdorf/Brandtner*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-
/EG-Vertrag, Art. 301 EG, Rn. 7.

437 Vgl. allerdings *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 445 f.

438 Zu der Ansicht, dass es sich bei dem Unionsrechtsakt um ein konkludentes
Vertragsänderungsverfahren handelt, vgl. *Schulte*, Der Schutz individueller
Rechte gegen Terrorlisten, 381 ff. Eine solche Ansicht ist jedoch abzulehnen, da
offensichtlich die Voraussetzungen der Vertragsänderung aus Art. 48 EU n.F.
nicht eingehalten wurden.

439 Zur Umsetzungsverpflichtung der Mitglieder der Vereinten Nationen vgl. oben
Fn. 59.

440 Weitere Bezüge finden sich in Ziffer 35, Anlage I lit. r) der Res. 1822 (2008) oder
aber Ziffer 43 und Anlage I lit. v) der Res. 1904 (2009).

441 *Payandeh*, Internationales Gemeinschaftsrecht, 213, 216 m.V.a. *Verdross/Simma*,

Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 177.

442 Vgl. zu der Bindung der Mitglieder an die Beschlüsse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII oben Fn. 59.

443 Dazu insbesondere *Kelsen*, The law of the United Nations, 107: „If the Charter attaches a sanction to a certain behaviour of non-Members, it establishes a true obligation of non-Members to observe the contrary behaviour”; *Talmon*, in: Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 2 Nr. 6 SVN, Rn. 28 ff. fasst das Meinungsspektrum zusammen. Er selbst spricht sich gegen eine Bindung von Nichtmitgliedern aus.

444 *Payandeh*, Internationales Gemeinschaftsrecht, 211.

445 Etwa in Art. 48 Abs. 2 SVN.

446 *Talmon*, in: Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 2 Nr. 6 SVN, Rn. 28 m.w.N. in Fn. 67.

447 EuGH, Rs. C-61/94, Slg. 1996, I-03989 – Kommission/Deutschland, Rn. 52: „In gleicher Weise gebietet es der Vorrang der von der Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, diese nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen.”; EuGH, C-311/04, Slg. 2006, I-609 – Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Rn. 25; EuGH, C-308/06, Slg. 2008, I-0000 – Intertanko, Rn. 42; *Wünschmann*, Geltung und gerichtliche Geltendmachung völkerrechtlicher Verträge im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 84 ff. m.w.N.

448 *Sauer*, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008, 19 (34).

449 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 23: „Letztendlich nehmen die Gemeinschaftsgerichte aber bei der Entscheidung über die Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verpflichtungen innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zum Maßstab [...]”.

450 Die Hierarchie auf Grund von Verfassungsaspekten der UN-Charta wurde bereits umfassend von *Kathrin Osteneck* in ihrer Dissertation aus dem Jahr 2002 untersucht, vgl. Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 292 ff. Die Autorin geht dabei auf den Verfassungscharakter der UN-Charta (293 ff.) sowie Aspekte des ius cogens (296 ff.) und der Erga-omnes-Pflichten (299 ff.) ein. Ihre Thesen werden nachfolgend auf ihre Aktualität hin überprüft. Anlass zu einer erneuten Auseinandersetzung mit der Verfassungsthematik gibt insbesondere die Aussage des Generalanwalts *Maduro*, der von einem überkonstitutionellen Rang des Rechts der Vereinten Nationen spricht, vgl. dazu Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 25.

451 *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (252).

- 452 Möllers, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage 2009, 227.
- 453 D. König, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsinteresses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 GG, 66 f.; Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 40.
- 454 Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 40, Fn. 11.
- 455 Ibid.
- 456 D. König, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsinteresses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 GG, 66 f.; Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 69; Peters, Konstitutionalisierung jenseits vom Staat, in: Liebert/Falke/Maurer (Hrsg.), Postnational Constitutionalisation in the New Europe, 35 ff.; Calliess, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 55 spricht von einem „überkommenen“ staatsrechtlichen Verfassungsverständnis, a.a.O., Fn. 122 m.w.N.
- 457 D. König, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsinteresses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 GG, 67 f.; Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 93 ff.; Fischer, Verfassungsbegriff, Verfassungsziele und Verfassungscharakteristika in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in der Europäischen Union, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 9 ff.
- 458 Vgl. etwa den Hinweis bei Petersen, ZaöRV 64 (2004), 429 (437 f., Fn. 62 m.w.N.).
- 459 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, Drs. 3440, Anlage C, 108.
- 460 Hertel, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 68 f.; Calliess, Mitverantwortung der Rechtswissenschaft für die Verwendung des Verfassungstopos – Die Europäische Verfassung als Opfer der symbolischen Tragweite des Begriffes?, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 54 (58); zu der frühen der europäischen Verfassungsdiskussion vgl. Bernhardt, Verfassungsprinzipien, 52, Fn. 1 m.w.N.; schon früh verwendete Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, 39 den Begriff der „europäischen Verfassung“; de Wet, ZaöRV 67 (2007), 777 (779).
- 461 BGBl. II 1957, 317.
- 462 Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 47, Fn. 46 weist darauf hin, dass die deutsche, nicht authentische Übersetzung „Satzung“ lautet.
- 463 BGBl. II 1974, 43.
- 464 Weitere Beispiele und Nachweise finden sich bei Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 46 f.
- 465 Savat, Zu Einheit, Vielfalt und Erweiterung: Rück- und Ausblicke, Von einer Union in Europa bis zur verfassten Union Europas, in: Zuleeg/Savat/Derosier (Hrsg.), Eine Verfassung für eine Union mit 25 Mitgliedstaaten: Einheit und

Vielfalt zugleich, 12 (20).

466 *Dorau*, Bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union, in: Ronge (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa – Welche Verfassung für Europa?, 155 ff.; *Haack*, EuR 2004, 785 ff; *Kirchhof*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 1. Auflage 2003, 893 (897); *Herbst*, Legitimität durch Verfassungsgebung, 169 ff.; *Kokott/Rüth*, CMLR 2003, 1315 (1320); kritisch *Grimm*, JZ 1995, 581 (584 ff.).

467 Vgl. zur Verfassungssemantik des EuGH unten S. 146 ff.

468 *Calliess*, Mitverantwortung der Rechtswissenschaft für die Verwendung des Verfassungstopos – Die Europäische Verfassung als Opfer der symbolischen Tragweite des Begriffes?, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 54 ff.; *Haack*, EuR 2004, 785 (786); vgl. zu der „Verfassungssemantik“ des EuGH unten S. 146 ff.

469 *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 234.

470 Kriterien etwa bei *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 70; *D. König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsinteresses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 GG, 67 f.; *Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage 2009, 227 (265 f.) behandelt unter dem Stichwort „Konstitutionalisierung“ den materiellen Verfassungskern; *Haack*, EuR 2004, 785 (788).

471 Aus der neueren Literatur vgl. u.a. *Fassbender*, The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, 77 ff.; *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 45, Fn. 172 f. m.w.N. hinsichtlich älterer Stimmen; *Knauff*, ZaöRV 68 (2008), 453 (463 ff.); *de Wet*, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, 93 ff.; *de Wet*, ZaöRV 67 (2007), 777 (778 ff.); *de Wet*, ECLR 5 (2009), 284 ff.; *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 84 ff.; *Ley*, ZaöRV 69 (2009), 317, 332 ff.; *d’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (950 ff.); *Diggelmann/Altwickler*, ZaöRV 68 (2008), 623 ff.; *Paulus*, ZaöRV 67 (2007), 695 ff.; *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (272 ff.); *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (249 ff.); *Osteneck*, Die Umsetzung von UNWirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 317 ff.

472 Vgl. zur Fragmentierung des Völkerrechts nur *Zimmermann*, Durchsetzung des Völkerrechts zwischen Fragmentierung, Multilateralisierung und Individualisierung, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Frieden in Freiheit, FS Bothe, 1077 ff.

473 Siehe nur *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (249).

474 Vgl. zur Völkerrechtspersönlichkeit internationaler Organisationen *Breuer*, AVR 49 (2011), 4 ff.

475 So z.B. von Art. XXI c) GATT: „Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international

peace and security.“ (UNTS, Vol. 55, 187), Art. 1 lit. c) Satzung des Europarats: „Die Beteiligung der Mitglieder an den Arbeiten des Europarates darf ihre Mitwirkung am Werk der Vereinten Nationen und der anderen internationalen Organisationen oder Vereinigungen, denen sie angehören, nicht beeinträchtigen“ (BGBl. I, 1950, 263), vgl. *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 319; *Lorinser*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 86.

476 Art. 30 WVRK lautet: „Subject to Article 103 of the Charter of the United Nations, the rights and obligations of States Parties to successive treaties relating to the same subject matter shall be determined in accordance with the following paragraphs“.

477 *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (249 f.).

478 *Ibid.*

479 *Sauer*, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008, 19 (34 f.).

480 Vgl. nur *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 318.

481 *Knauff*, ZaöRV 68 (2008), 453 (463 f.) mit weiteren Beispielen.

482 *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (251); *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 78; *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (61).

483 *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 54. Zum ius cogens als Kategorie des internationalen Verfassungsrechts vgl. u.a. *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (251 ff.); zu der Argumentation des EuG in den Rechtssachen Kadi, Al Barakaat und Yusuf vgl. unten S. 128 ff.

484 BGBl. II 1985, 926; UNTS, Vol. 1155, 331.

485 Vgl. dazu bereits *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 296 ff.; *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 26; *Villiger*, Commentary on the 1969 Vienna Convention of the Law of Treaties, Art. 53, Rn. 20; *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 54.

486 *Schmalenbach*, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 67 (75 f.); *Osteneck*, Die Umsetzung von UNWirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 297.

487 Das universelle ius cogens hätte sodann eine regionale Ausprägung erfahren, vgl. dazu *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 204 ff.

488 *Ibid.*, 68 ff., 177; zur völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des ius cogens vgl. auch *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 49 m.w.N.; *Peters*, GYIL 40 (1997), 9 (37).

489 *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 35.

490 Zum Begriff der „internationalen Gemeinschaft“ im Ius-cogens-Kontext vgl. *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 330 ff.

- 491 IGH, (Provisional Measures), Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States of America), ICJ Rep. 1992, 114, Rn. 42; IGH (Provisional Measures), Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United Kingdom), ICJ Rep. 1992, 3, Rn. 39, vgl. zu dem Lockerbie-Verfahren oben S. 18 ff.
- 492 *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 28; *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 47 m.w.N.; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 324.
- 493 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 323.
- 494 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 324.
- 495 *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 47.
- 496 Ausführlich *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 309 ff.; vgl. auch *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 28 m.w.N. Jedoch könnte die Regelung des Art. 53 WVRK als Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrags selbst vom Vorranganspruch des Art. 103 SVN verdrängt werden und sich daher ebenfalls der Charta unterordnen müssen. Eine solche Konsequenz kann nur dann umgangen werden, wenn die völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätze, deren Umsetzung die WVRK ist, als eigentlicher Ursprung des *Ius-cogens*-Konzepts anerkannt werden. Diese würden dann nicht von der Vorrangregelung bzgl. anderer Übereinkünfte i.S.d. Art. 38 Abs. 1 lit. a) IGHSt verdrängt, *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 354 f.; vgl. dazu auch EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 227; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 298; *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 30.
- 497 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 297; Kriterien bei *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 208 f.
- 498 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 297; *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 43; *Fassbender*, The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, 124; *Villiger*, Commentary on the 1969 Vienna Convention of the Law of Treaties, Art. 53, Rn. 18 ff.; *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 356 ff.; *Orakhelashvili*, EJIL 16 (2005), 59 (63 ff.).
- 499 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 297 f.; *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 354 ff.
- 500 Zu den Pflichten erga omnes als Kategorie des internationalen Verfassungsrechts vgl. u.a. *Kadelbach/Kleinlein*, Überstaatliches Verfassungsrecht, AVR 44 (2006), 235 (251 ff.). Das *Ius cogens* stellt eine Unterkategorie der Normen dar, die erga omnes gelten, vgl. *Payandeh*, Internationales Gemeinschaftsrecht, 393 m.w.N.; zu

den verschiedenen menschenrechtlichen Garantien und deren Wirkung erga omnes vgl. *Dinstein*, AVR 30 (1992), 15 ff.; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 298; *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 415 (413 f., Fn. 376-378 m.w.N. der a.A.); *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 32, 178.

501 *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 379; *Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 32 f.; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 299 ff.

502 Vgl. zur Frage der Klagemöglichkeit IGH, East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, ICJ Rep. 1995, 90, 102, Rn. 29: „However, the Court considers that the *erga omnes* character of a norm and the rule of consent to jurisdiction are two different things. Whatever the nature of the obligations invoked, the Court could not rule on the lawfulness of the conduct of a State when its judgment would imply an evaluation of the lawfulness of the conduct of another State which is not a party to the case. Where this is so, the Court cannot act, even if the right in question is a right *erga omnes*”.

503 *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (252).

504 Vgl. dazu insbes. *Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht; für die letztere Ansicht spricht das obiter dictum der Barcelona-Traction-Entscheidung des IGH aus dem Jahr 1970, das kurz nach der Unterzeichnung der WVRK erging. Darin heißt es: „In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.(...) Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law (...) others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character”, vgl. IGH, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, ICJ Rep. 1970, 3 (32); *Payandeh*, Internationales Gemeinschaftsrecht, 387 ff.

505 IGH, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, ICJ Rep. 1970, 3 (32).

506 *Payandeh*, Internationales Gemeinschaftsrecht, 391.

507 Versuch einer Bestimmung von Kriterien bei *Ragazzi*, The concept of international obligations erga omnes, 132 ff.

508 Gegen eine hierarchiebildende Wirkung der Pflichten erga omnes auf Grund ihrer Unbestimmtheit auch *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 59 f.

509 *Kadelbach/Kleinlein*, AVR 44 (2006), 235 (252).

510 Vgl. nur die Diskussion bei *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 191 ff, der eine

- Bindung kraft Unionsrecht im Ergebnis ablehnt, 196; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 226 ff.; zudem *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (278, Fn. 48 m.w.N.).
- 511 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 226 ff. spricht in diesem Kontext von einer „Sukzession kraft Gemeinschaftsrecht“; *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (277) von einer „gemeinschaftlichen Umsetzungsverpflichtung“.
- 512 *Jaeckel*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 46. EL November 2011, Art. 347 AEUV, Rn. 1.
- 513 Die Fassung des Art. 297 EG sprach statt vom Binnenmarkt noch von einem Gemeinsamen Markt.
- 514 Vgl. zu Art. 351 AEUV unten S. 104 ff.
- 515 Es handelt sich bei Art. 347 AEUV im Hinblick auf bindende völkerrechtliche Verpflichtungen grundsätzlich um die speziellere Norm, vgl. nur *Kokott*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 347 AEUV, Rn. 23; *Gilsdorf/Brandtner*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 297 EG, Rn. 14; *Jaeckel*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 46. EL November 2011, Art. 347 AEUV, Rn. 19, jeweils m.w.N.
- 516 Art. XXI GATT’ 47 lautet: „Nothing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security“, vgl. *Kokott*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 347 AEUV, Rn. 16.
- 517 *Jaeckel*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 46. EL November 2011, Art. 347 AEUV, Rn. 5.
- 518 In diesem Sinne auch EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351– Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 301-304; vgl. dazu unten S. 141 ff.
- 519 Vgl. dazu S. 56 ff.
- 520 *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (289 ff.); zur Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen und anderer europäischer Verfassungen vgl. unten S. 112 ff.
- 521 *Röben*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 42. EL September 2010, Art. 75 AEUV, Rn. 10: „Der grundgesetzliche Standard gegenüber individualwirkenden UN-Sicherheitsratsmaßnahmen nach Kap. VII UN Charta ist bisher nicht definitiv

vom BVerfG bestimmt worden. Verfassungsrechtlicher Maßstab ist Art. 24 Abs. 2 GG, da die UN ein kollektives Sicherheitssystem im Sinne dieser Vorschrift ist. [...] Danach formuliert das Grundgesetz bestimmte Vorgaben (Standards) für kollektive Sicherheitssysteme [...]. Insoweit ungeschriebene Grundrechtsmaßstäbe ergeben sich jedenfalls aus Art. 24 Abs. 2 iVm Art. 79 Abs. 3 GG. Soweit ein entsprechend wirksamer Schutz auch nicht auf der Ebene des EGMR oder eines dritten, internationalen Gerichts generell gewährleistet ist, würde das BVerfG diesen Schutz sicherstellen, wobei es primär auf die generellen Strukturen abstellen würde. Danach muss grundsätzlich die primäre Sicherheitsratsmaßnahme überprüft werden können. Identitäts- und ultra vires Rügen stünden den Betroffenen offen.“ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Möglichkeit des Auseinanderfallens von völkerrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Vorgaben betont. So konstatierte das Gericht, „Es ist denkbar, daß ein Vertragsgesetz die Verfassung verletzt, während der Vertrag, auf den es sich bezieht, völkerrechtlich bindet. In solchen Fällen mag der Staat zwar völkerrechtlich verpflichtet sein, den abgeschlossenen Vertrag durchzuführen; er kann aber die Pflicht haben, den dadurch geschaffenen verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, soweit dies möglich ist.“; BVerfGE 6, 290 (295) – Washingtoner Abkommen.

522 Neben dem Verweis auf die Görgülü-Entscheidung des BVerfG, NJW 2004, 3407 ff. nennt Generalanwalt *Maduro* die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in der Tschechischen Republik, Ústavní soud, 15.04.2003 (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 21.02.2007 (I. ÚS 604/04), in Italien, Corte Costituzionale, 19.03.2001, Nr. 73, in Ungarn, 4/1997 (I. 22.) AB határozat, und in Polen, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 27.04.2005, P 1/05, pkt 5.5, Serie A, 2005 Nr. 4, poz. 42, und Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 02.07.2007, K 41/05, Serie A, 2007 Nr. 7, poz. 72, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 31, Fn. 34; zur Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Resolutionen des 1267-Regimes vgl. auch *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (289 ff.).

523 *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 383 ff. schlägt vor, diejenigen Vorgaben, die gegen das Primärrecht verstoßen, als kollektive Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Abweichungskompetenz einzuordnen. Diese Kompetenz werde dann auf die Gemeinschaft übertragen. Für die Frage des Rechtsschutzes kommt er zu einer Aufspaltung in einen dem Mitgliedstaat zugewiesenen und einen europäischen Bereich. Jedoch können die Mitgliedstaaten, so *Schulte*, ihre Rechtsprechungskompetenz auf die Gemeinschaft übertragen. Er begründet diesen Ansatz mit dem Unionsrechtsakt der zweiten Säule. Jedoch kommt er schließlich zu dem Ergebnis, dass eine solche Interpretation schlicht zu weitgehend ist.

524 *Kokott*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 347 AEUV, Rn. 7; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 147 f. m.w.N.; *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 200 ff.; *Jaekel*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der

- Europäischen Union, 46. EL Oktober 2011, Art. 347 AEUV, Rn. 6; *Gilsdorf/Brandtner*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Art. 297 EG, Rn. 17 ff.
- 525 *Calliess* spricht von einer „ultima ratio“, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 347 AEUV, Rn. 2; „restriktive Auslegung“, *Gilsdorf/Brandtner*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 297 EG, Rn. 3 m.w.N.; *Kokott*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 347 AEUV, Rn. 6.
- 526 *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (326); *Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 1; *Lorenzmeier*, in: *Grabitz* (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 45. EL August 2011, Art. 351 AEUV, Rn. 2 f.
- 527 Begriff bei *Petersmann/Spennemann*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 307 EG, Rn. 1.
- 528 Zu der besonderen Situation für Deutschland sogleich; *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (277 ff.); *Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 3; *Lorenzmeier*, in: *Grabitz* (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 45. EL August 2011, Art. 351 AEUV, Rn. 5.
- 529 EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 237; EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 187.
- 530 Befürwortend: *Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 4; ablehnend: *Lorenzmeier*, in: (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. EL Oktober 2009, Art. 307 EG, Rn. 11.
- 531 *Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 8 m.w.N. in Fn. 22.
- 532 Art. 228a EG lautete: „Ist in gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, so trifft der Rat die erforderlichen Sofortmaßnahmen; der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit.“
- 533 *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (327).
- 534 Zur Bestimmung der Rechtsgrundlage für Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne vgl. oben S. 61 ff.
- 535 *Meng*, ZaöRV 42 (1982), 780 ff.; *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 65; zu den Rechtsgrundlagen, u.a. Art. 113 EWGV vgl. *Gilsdorf/Brandtner*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 301 EG, Rn. 1 f.
- 536 Nach alter Vertragslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stellten die Art. 60 EG, 301 EG (ehemals Art. 73g, 228a EG) und 308 EG die

- Rechtsgrundlage dar, vgl. EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 236.
- 537 Zum Kriterium der Vorhersehbarkeit vgl. *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 8 m.w.N.
- 538 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351– Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 301 ff.; vgl. die Besprechung des Urteils auf den S. 141 ff.
- 539 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351– Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 301 ff.; EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 187.
- 540 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 11; *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (328).
- 541 EuGH, Rs. C-62/98, Slg. 2000, I-5171 – Kommission/Portugal, Rn. 49; EuGH, Rs. C-84/98, Slg. 2000, I-5215 – Kommission/Portugal, Rn. 58; *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (329); *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 15 ff.
- 542 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 31; EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339, Rn. 23; Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 32; *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (330, Fn. 61 m.w.N.) spricht von einer temporären Begrenzung der Rücksichtsnamepflicht nach Abs. 1 der Norm; a.A. u.a. *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 AEUV, Rn. 13.
- 543 Der EuGH hat in seinem Urteil in der Rs. Centro-Com ausdrücklich entschieden, dass nationale Maßnahmen, die im Widerspruch zu Artikel 113 EG a.F. (nunmehr Art. 284 AEUV) stehen, gemäß Artikel 234 EG a.F. (nunmehr Art. 351 AEUV) gerechtfertigt sein können, wenn sie erforderlich erscheinen, um sicherzustellen, dass der betreffende Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen und einer Resolution des Sicherheitsrats erfüllt, vgl. EuGH, C-124/95, Slg. 1997, I-81– Cento Com, Rn. 56 m.V.a. EuGH, Rs. C-324/93, Slg. 1995, I-563 – Evans Medical und Macfarlan Smith, Rn. 27.
- 544 Vgl. zur „prinzipiengleitenden Koordination“ als Gegenmodell zu einer Normenhierarchie *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (54 ff.); *Feinäugle*, Hoheitsgewalt im Völkerrecht: das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung, 101 ff. leitet in seiner Dissertation ein Prinzip der UN-Treue her, das zwischen den Mitgliedern der Vereinten Nationen und der Organisation selbst wechselseitig gelten soll. Im Ergebnis stellt der Autor fest: „Unter dem Begriff der UN Treue kann zusammenfassend die Pflicht zur Kooperation und Rücksichtnahme im Rechtsverkehr zwischen den UN und ihren Mitgliedstaaten verstanden werden. Dabei wirken diese Pflichten in beide Richtungen, sie gelten also nicht nur für die Staaten im Verhältnis zu den UN, sondern auch in der entgegengesetzten Richtung für die Organisation gegenüber den Staaten“, vgl. *ibid.*, 121. Der Autor untersucht sodann die Auswirkungen dieses Prinzips auf die Ausgestaltung des 1267-Sanktionsregimes, vgl. *ibid.*, 122 ff.

- 545 *Petersmann*, ZaöRV 35 (1975), 213 (274); *Tomuschat*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 281 EG, Rn. 65; *Petersmann/Spennemann*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 307 EG, Rn. 24; *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, 72; *Thym*, Auswärtige Gewalt, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 441 (468, Fn. 125); *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht. Das Beispiel des Nordostatlantiks, 448 benennt eine „Völkerrechtsfreundlichkeit des Gemeinschaftsrechts“, nicht dagegen eine „Gemeinschaftsrechtsfreundlichkeit des Völkerrechts“, vgl. dazu auch die Bespr. von *Wolf*, ZaöRV 66 (2006), 1072 (1076); *Annacker*, Der fehlerhafte Rechtsakt im Gemeinschafts- und Unionsrecht, 64 m.V.a. *Bleckmann*, GYIL, 1975, 300 (313); *Kämmerer*, EuR 2009, 115 (119); *Keller*, Rezeption des Völkerrechts, 253; *Terhechte*, EuR 2010, 517 (519); *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 (279, Fn. 56 m.w.N. zur völkerrechtskonformen Auslegung des EuGH).
- 546 Mit Bezug zu dieser Rechtsfrage u.a. *Haltern*, JZ 2007, 537 (541); *Kämmerer*, EuR 2009, 115 (119); *Sauer*, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008, 19 (35); *Bast*, Die Diskussion um die Urteile Behrami und Saramati (EGMR) sowie Kadi und Al Barakaat, in: Deutsches Institut für Menschenrecht (Hrsg.), Terrorlisten und Auslandseinsätze, 11 (15).
- 547 *Alexy*, Theorie der Grundrechte.
- 548 *Ibid.*, 72; Kritik an der Normqualität des Prinzips äußert u.a. *Klement*, JZ 2008, 756 (760).
- 549 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 73 f. unterscheidet anhand dieser Kriterien Normen und Prinzipien, in Fn. 11-19 m.w.N.; diese „kategorische Unterscheidung“ ablehnend von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (760).
- 550 Im Hinblick auf den Wertebegriff, der den Begriff der Grundsätze seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ablöst: *Calliess*, Die Werte in der Europäischen Union – Der europäische Staaten- und Verfassungsverbund als Werteverbund, in: Berliner Online-Beiträge zum Europa-recht, Nr. 18, 1 (5); zu den Begriffen Prinzip, Grundsatz und Wert vgl. S. 109 ff., 154 ff.
- 551 Von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (759 ff.).
- 552 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 73.
- 553 *Ibid.*, 77 ff.; *Schilling*, Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, 397.
- 554 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 79 ff.
- 555 *Ibid.*, 79.
- 556 *Klement*, JZ 2008, 756 (761).
- 557 Zu dem Regel-Prinzipienmodell *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 117.
- 558 Von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 ff.; *Franzius*, Europäisches Verfassungsrechtsdenken, 39, 87 ff., 105.

- 559 Hervorhebung durch die Verf.
560 Hervorhebung durch die Verf.
561 Gemäß Art. 51 EU n.F. sind die Protokolle und Anhänge der Verträge Bestandteil der Verträge.
562 Von Bogdandy, EuR 2009, 749 (759 ff.); vgl. auch Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 2 f.; Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, 74 m.w.N. in Fn. 210; Schorkopf, Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtsskepsis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Giegerich/Schriewer (Hrsg.), Der offene Verfassungsstaat des Grundgesetzes, 131 (155, Fn. 77 m.w.N.); Peters, ZÖR 65 (2010), 3 (55); Habermas, Faktizität und Geltung, 211 vermengt die Begriffe Prinzip und Grundsatz ebenfalls; Franzius, Europäisches Verfassungsrechtsdenken, 112.
563 Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 27, Fn. 15, 17, 19, vgl. auch *ibid.*, 62 ff.; Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 73 f.
564 Jestaedt, Die Relativität des Subsidiaritätsprinzips, in: Scholz (Hrsg.), *Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union* 110 (111).
565 Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 27.
566 Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 74, Fn. 4 verweist u.a. auf Herzog, *Der Staat* 2 (1963), 399 (421 f.); Leisner, NJW 1997, 636 ff.; Leisner, *Der Abwägungsstaat. Verhältnismäßigkeit als Gerechtigkeit?*, 96 ff. zum Verlust der Begriffsklarheit sowie 114 ff. zum Kontrollverlust.
567 Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 73 f.; von Bogdandy, EuR 2009, 749 ff.; Frowein, Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien, in: Kaufmann u.a. (Hrsg.), *Rechtsstaat und Menschenwürde*, FS Maihofer, 149 spricht von „grundlegende[n] Leitvorstellungen“.
568 BVerfGE 6, 309 (362) – Reichskonkordat; Schorkopf, Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtsskepsis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Giegerich/Schriewer (Hrsg.), *Der offene Verfassungsstaat des Grundgesetzes*, 131 (135); vgl. auch Payandeh, JÖR 57 (2009), 465 ff.
569 Sauer, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), *Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008*, 19 (35); Payandeh, JÖR 57 (2009), 465 (481).
570 Hörmann, AVR 44 (2006), 267 (289).
571 Payandeh, JÖR 57 (2009), 465 (482 ff.).
572 Schorkopf, Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtsskepsis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Giegerich/Schriewer (Hrsg.), *Der offene Verfassungsstaat des Grundgesetzes*, 131 ff.; Payandeh, JÖR 57 (2009), 465 (482 ff.); vgl. nur BVerfG. Urteil vom 04.05.2011, 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10 – Sicherungsverwahrung I, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 571/10, 2 BvR 1152/10 – Sicherungsverwahrung II, Rn. 86 ff.

573 Vgl. zum weiteren Inhalt *Payandeh*, JÖR 57 (2009), 465 (482 ff.).
 574 *Kunig*, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 98, m.w.N. in Fn. 72.
 575 Art. 53 der Verfassung bestimmt, welche Verträge oder Abkommen der
 Zustimmung durch Gesetz bedürfen.
 576 *Schweisfurth*, Völkerrecht, 202.
 577 *Spiegels*, EuR 2003, 119 (122).
 578 *Ibid.*, 124 f.; vgl. zu der Entscheidung auch *Misera*, in:
 Menzel/Pierlings/Hoffmann (Hrsg.), Völkerrechtsprechung, 221 ff.
 579 Zur polnischen Verfassungsgeschichte insgesamt vgl. *Barcz*, ZÖR 52 (1997) 91
 ff.; zur Rolle des Verfassungsgerichtshofs vgl. auch *Brandt*, EuR 2009, 131 ff.
 580 *Barcz*, ZÖR 52 (1997) 91 (95).
 581 *Czapliriskil*, ZaöRV 53 (1993), 871 (872); *Barcz*, ZÖR 52 (1997) 91 (95 ff.).
 582 Vgl. etwa die Art. 9, 25 Abs. 4, 27, 42 Abs. 1 S. 2, 56 Abs. 2, 59 Abs. 4, 87 Abs.
 1, 88 Abs. 3, 89, 90 Abs. 1, 2, 91 Abs. 1, 2, 117 Abs. 2 UAbs. 2, 133 Abs. 1 Nr. 1,
 Abs. 2, 146 Abs. 4 Nr. 9, 10, 188 Nr. 1, 2, 3, 190 Abs. 4, 193, 229, 241 Abs. 1 S.
 1, Abs. 2 der polnischen Verfassung.
 583 *Brandt*, EuR 2009, 131 ff.; Verfassung der Republik Polen vom 02.04.1997, in
 Kraft getreten am 17.10.1997.
 584 *Brandt*, EuR 2009, 131 (138); *Milej/Malicka*, Minderheitenschutz im östlichen
 Europa, 43 m.w.N.; *Hofmann/Faix*, Potchefstroom Electronic Law Journal 2008,
 23, abrufbar unter <http://www.saflii.org/za/journals/PER/2008/16.html> (Stand
 12.02.2014); *Wojtyczek*, Development of Public Law 2010, 49 (55), abrufbar
 unter <http://www.devpublaw.eu/index.php/dpl/article/view/3> (Stand 12.02.2014);
Seebauer, Fenster nach Europa, 99 (Fn. 50, m.w.N.).
 585 *Wojtyczek*, Development of Public Law 2010, 49 (55), abrufbar unter
<http://www.devpublaw.eu/index.php/dpl/article/view/3> (Stand 12.02.2014).
 586 Ferner betreffen die Art. 39 Abs. 4, 56 Abs. 1, 63 Abs. 2, 75 Abs. 3, 87 Abs. 3 der
 spanischen Verfassung das Völkerrecht.
 587 Art. 95 und 96 der spanischen Verfassung; *López-Pina*, AVR 32 (1994), 178
 (180).
 588 *Krieger*, AöR 133 (2008), 315 (324); *Sommermann*, Staatsziele und
 Staatsbestimmungen, 242 f. „menschenrechtsfreundlich“; zur
 Völkerrechtsfreundlichkeit der portugiesischen Verfassung vgl. *Canotilho*, AöR
 34 (1996), 47 ff.
 589 *Balthasar*, ZÖR 50 (1996), 161 (166 f.) vergleicht die Norm der österreichischen
 Verfassung mit Art. 4 der Weimarer Reichsverfassung.
 590 Vgl. dazu etwa *Lienbacher*, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des
 Vertrages von Lissabon in Österreich, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag
 von Lissabon, 427 (428 ff.) speziell zur Umsetzung des Unionsrechts.
 591 *Binder*, ZaöRV 35 (1975), 282 (299); vgl. die Rechtsprechung aus neuer Zeit:
 VwGH, 21.10.2004, VwSlg 16477 A/2004; VfGH, 26.01.2006, B764/04, beide
 Urteile stellen einen Bezug zu der EMRK her.
 592 Vgl. insbesondere zu den Beschlüssen internationaler Organisationen *Berka*,
 Lehrbuch Verfassungsrecht, 73; *Schreuer*, ZaöRV 37 (1977), 468 ff.

- 593 *Balthasar*, ZÖR 50 (1996), 161 (169 f.).
- 594 *Binder*, ZaöRV 35 (1975), 282 (298).
- 595 *Schweisfurth*, Völkerrecht, 202.
- 596 *Ibid.*
- 597 *Kimmel*, in: Gabriel/Kropp (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, 62 (86).
- 598 Hierfür maßgeblich ist das Urteil des EuGH in der Rechtssache Haegemann. Gegenstand des Verfahrens waren Protokolle, die dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland beigelegt waren. In dem Urteil heißt es: „Wie sich dem Beschluss vom 25. September 1961 entnehmen lässt, wurde das Athener Abkommen vom Rat gemäß Artikel 228 des Vertrages geschlossen. Dieses Abkommen stellt somit für die Gemeinschaft die Handlung eines Gemeinschaftsorgans im Sinne des Artikels 177 Absatz 1 Buchstabe b dar. Die Bestimmungen des Abkommens bilden seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“, EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 – Haegeman, Rn. 2/6; bestätigt durch EuGH, Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719 – Demirel, Rn. 7; EuGH, Rs. C-192/89, Slg. 1990, I-3461 – Sevince, Rn. 8; EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6084 – EWR I, Rn. 37. In den nachfolgenden Rechtssachen Intertanko und IATA, ELFAA hat der EuGH dagegen einen strikteren Ansatz vertreten. Dort machte er die Überprüfung der Gültigkeit von europäischem Sekundärrecht an völkerrechtlichen Vorgaben davon abhängig, ob die Gemeinschaft überhaupt an diese Regeln gebunden sei und ob deren Art und Struktur der Überprüfung nicht entgegenstehen. Überdies müssen die Bestimmungen inhaltlich unbedingt und hinreichend genau erscheinen, vgl. EuGH, Rs. C-308/06, Slg. 2008, I-04057 – Intertanko, Rn. 42-45; EuGH, IATA und ELFAA, Rs. C-344/04, Slg. 2006, I-403, Rn. 35 ff. (insb. 39).
- 599 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 22, Fn. 19 und 20 m.V.a. EuGH, C-431/05, Slg. 2007, I-7001 – Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos; C-300/98 und C-392/98, Slg. 2000, I-11307 – Dior u.a., Rn. 33, C-162/96, Slg. 1998, I-3655 – Racke; 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219 – International Fruit Company.
- 600 Vgl. zur Bindung der Union an das Recht der Vereinten Nationen S. 75 ff.
- 601 Ebenfalls Erwähnung finden die Vereinten Nationen in den Erklärungen der Mitgliedstaaten, vgl. Abs. 3 der 13. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Abs. 1 der 14. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.
- 602 So der Wortlaut des Art. 3 Abs. 5 S. 1 EU n.F.
- 603 *Terhechte*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 41. EL Juli 2010, Art. 3 EU n.F., Rn. 21.
- 604 *Schorkopf*, Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtsskepsis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Giegerich/Schriewer (Hrsg.), Der offene Verfassungsstaat des Grundgesetzes, 131 (155).
- 605 *Terhechte*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der

- Europäischen Union, 41. EL Juli 2010, Art. 3 EU n.F., Rn. 61 ff.
- 606 In diesem Sinne auch EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351– Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 295.
- 607 ABl. L 304 vom 30.09.2004, 12, ber. ABl. 2005 L 204 vom 05.08.2005, 24.
- 608 EuGH (Große Kammer), Rs. C-57/09 und C-101/09, Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 9.11.2010, Slg. 2010, I-10979 – Bundesrepublik Deutschland gegen B (C-57/09) und D (C-101/09), Rn. 82 f.
- 609 Dazu bereits S. 81 ff.
- 610 Die Gewährung des sozialen Fortschritts war bereits im EWGV angelegt, vgl. Abs. 2, 3 und 8 der Präambel des EWGV. Ferner hieß es im ersten Satz der Präambel des EGKSV: „daß der Weltfriede nur durch schöpferische, den drohenden Gefahren angemessene Anstrengungen gesichert werden kann“. Abs. 8 der Präambel des EGV erwähnt ebenfalls den Entschluss, den Frieden zu sichern.
- 611 „In der Absicht, die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und in dem Wunsch, entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern“.
- 612 Hörmann, AVR 44 (2006), 267 (271).
- 613 Dazu bereits oben S. 88 ff.
- 614 Kämmerer, EuR 2009, 115 (119); Tomuschat, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 281 EG, Rn. 65 mit der Warnung vor einer Begriffsjurisprudenz. Die Völkerrechtsfreundlichkeit erblickt er bei der europäischen Umsetzung von Sicherheitsratsresolutionen darin, dass das Sekundärrecht i.S.d. Resolutionen ausgelegt wird; Sauer, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008, 19 (35 f.): keine Rechtsbindung, aber „europäische Rücksichtnahme gegenüber dem UN-System“.
- 615 Die Suche in der Datenbank EuR-Lex nach Beschlüssen und Urteilen der Europäischen Gerichte zu den Stichwörtern „Sicherheitsrat“ und „Resolution“ ergibt insgesamt 30 Treffer (damaliger Stand vom 28.02.2011).
- 616 ABl. L 102 vom 28.04.1993, 14.
- 617 EuGH, Rs. C-84/95. Slg. 1996, I-3953 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS gegen Minister for Transport, Energy and Communications u.a., Rn. 19.
- 618 Die Bindung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ist unstreitig, vgl. auch Generalanwalt Jacobs, Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953 (3956, Nr. 2) – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS gegen Minister for Transport, Energy and Communications u.a.
- 619 Generalanwalt Jacobs, Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953 (3967 f.) – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS gegen Minister for Transport, Energy and Communications u.a.

- 620 Nunmehr Art. 4 Abs. 3 EU n.F. und Art. 351 AEUV.
- 621 *Bohr*, EJIL 1993, 256, *Jacobs* verweist konkret auf die Seiten 262-265.
- 622 Jeweils Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 26 ff.
- 623 *Ibid.*, jeweils Rn. 27.
- 624 EuGH, Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS gegen Minister for Transport, Energy and Communications u.a., Rn. 14 f.
- 625 *Ibid.*, Rn. 23 ff.
- 626 *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 180.
- 627 EuGH, Rs. C-177/95, Slg. 1997, I-1111 – *Ebony Maritime SA und Loten Navigation Co. Ltd.*, Rn. 20, 24, 31; *Tomuschat*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 281 EG, Rn. 65 sieht dies als Beleg für die Völkerrechtsfreundlichkeit.
- 628 EuGH, Rs. C-177/95, Slg. 1997, I-1111 – *Ebony Maritime SA und Loten Navigation Co. Ltd.*, Rn. 31.
- 629 *Ibid.*, Rn. 38.
- 630 Generalanwalt *Jacobs*, Rs. C-177/95, Slg. 1997, I-1111 – *Ebony Maritime SA und Loten Navigation Co. Ltd.*, Rn. 27.
- 631 EuGH, Rs. 117/06, Slg. 2007, I-08361 – *Möllendorf/Möllendorf-Niehuus*, Rn. 54.
- 632 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 73.
- 633 *Klement*, JZ 2008, 756 (759).
- 634 Eine ähnliche Problematik hat es im Rahmen des wissenschaftlichen Diskurses zu der Völkerrechtsfreundlichkeit in Deutschland gegeben, vgl. *Payandeh*, JÖR 57 (2009), 465 (484).
- 635 *Sauer*, Das Recht der Vereinten Nationen in der Europäischen Union, in: Binder/Fuchs/Goldmann/Kleinlein/Lachmayer (Hrsg.), Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich, Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler/-innen in Wien 2008, 19 (35 ff.) verneint einen „*normativen* Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit“; jeweils Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16.01.2008, Rs. C-402/05 P – Yassin Abdullah Kadi; Schlussanträge vom 23.01.2008, Rs. C-415/05 P – Al Barakaat International Foundation, jeweils Rn. 25: „überkonstitutionelle[r] Rang“.
- 636 A.A. *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (57). Dieser nimmt einen Vorrang der Völkerrechtsordnung an und steht davon aus, dass sich die Prüfungskompetenz nur aus dem Völkerrecht ergeben kann.
- 637 *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 19 EU n.F., Rn. 9.
- 638 *Zuleeg*, NJW 1994, 545 (546) m.V.a. *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 51-77.
- 639 Vgl. insbesondere EuGH, Slg. 1986, 1339 (1365 f.) – *Les Verts*; *Pernice*, EuR 2011, 151 (152 ff.).
- 640 *Zuleeg*, NJW 1994, 545 (546).
- 641 Vgl. dazu den zehnten Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring

Teams (S/2009/502), S. 5; EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 294: „Bei der Ausübung der zu-letzt genannten Befugnis muss die Gemeinschaft nämlich eine besondere Bedeutung dem Um-stand beimessen, dass nach Art. 24 der UN-Charta der Sicherheitsrat, indem er aufgrund von Kapitel VII der Charta Resolutionen beschließt, die Hauptverantwortung wahrnimmt, die ihm zur weltweiten Wahrung des Friedens und der Sicherheit übertragen ist, eine Verantwortung, die im Rahmen des Kapitels VII die Befugnis einschließt, zu bestimmen, was eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt, und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um beide zu wahren oder wiederherzustellen”.

642 *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (59).

643 *Ibid.*, 62 argumentiert ähnlich. Dieser geht jedoch von einem generellen Vorrang des Völkerrechts aus und überträgt die Grundsätze, die zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedern gelten, auf das Verhältnis zwischen der UN und der EU.

644 Vgl. dazu bereits S. 40 ff.

645 *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (58 f.).

646 Zudem in der Präambel und in den Art. 13 Abs. 1 lit. b), Art. 62 Abs. 2, Art. 68 und Art. 76 lit. c) SVN.

647 *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (51).

648 *Ibid.*, 50; vgl. zum fehlenden Schutz der Menschenrechte in gerichtlichen Verfahren auf Ebene der UN oben S. 48 ff.

649 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 285.

650 Vgl. dazu oben S. 56 ff.

- 651 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (118).
- 652 EuR 2006, 424 druckte lediglich das Urteil Yusuf/Al Barakaat ab mit dem Verweis darauf, dass beide Urteile „im Wesentlichen wortidentisch“ seien; *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 149 stellt den unterschiedlichen Umfang der Urteile gegenüber, verweist jedoch gleichzeitig auf deren inhaltlichen Gleichlauf.
- 653 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi.
- 654 EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation.
- 655 Vgl. nur von *Arnauld*, AVR 44 (2006), 201 ff.; *d’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 ff.; *d’Aspremont/Dopangne*, IOLR 5 (2008), 371 ff.; *Aust/Naske*, ZÖR 61 (2006), 587 (591); *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 439; *de Wet*, IOLR 5 (2008), 359 ff.; *Fassbender*, DÖV 2010, 333 ff.; *Haltern*, JZ 2007, 537 ff.; *van den Henrik/Schrijver*, IOLR 5 (2008), 329 ff.; *Hinojosa Martínez*, IOLR 5 (2008), 339 ff.; *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 224; *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267 ff.; *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 ff.; *Kotzur*, EuGRZ 2006, 19 ff.; *ders.*, EuGRZ 2008, 673 (674 ff.); *Krieger*, Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherheitsfragen – Kontrolldichte und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen von EGMR und EuGH, Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2009; *Meerpohl*, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 183 ff.; *Möllers*, EuR 2006, 424 ff.; *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (52 ff.); *Schmalenbach*, JZ 2006, 349 (352); *Schmalenbach*, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 67 (85); *Spranger*, EuR 2009, 514 (516); *Steinbarth*, ZEuS 2006, 269 (277 ff.); *Tomuschat*, EuGRZ 2007, 1 (9); *UerpmanWittzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, 177 ff.; *Vitzthum*, ZeuS 2008, 375 ff.; *Wessel*, IOLR 5 (2008), 323 ff.
- 656 Vgl. zum 1267-Regime oben S. 21 ff., 58 ff.
- 657 Vgl. zu der Bosphorus-Entscheidung des EuGH bereits oben S. 119 ff.
- 658 *Baumann*, EuGRZ 2011, 1 (2) spricht ebenfalls von „durch das Unionsrecht determinierten Akte[n]“.
- 659 So auch von *Arnauld*, AVR 44 (2006), 201 (202).
- 660 *Hörmann*, AVR 2006, 267 (281); *Payandeh*, ZaöRV 66 (2006), 41 (53).
- 661 IGH, Urteil vom 26.11.1984, Militärische und paramilitärische Tätigkeiten in und gegen Nicaragua, Nicaragua/Vereinigte Staaten von Amerika, ICJ Rep. 1984, 392, Rn. 107.
- 662 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 183.
- 663 *Ibid.*, Rn. 184 mit Bezug auf die bereits dargestellte Lockerbie-Entscheidung des IGH, Beschluss vom 14.04.1992, ICJ Rep. 1992, 16, Rn. 42, und Beschluss vom 14.04.1992, ICJ Rep. 1992, 113, Rn. 39.
- 664 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 188.

- 665 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 192; so aber u.a. das Vorbringen der Kommission, vgl. EuGH, Rs. 812/79, Slg. 1980, 2787 (2798) – Burgoa.
- 666 Zu den Voraussetzungen der Funktionsnachfolge i.S.d. Rechtsprechung des EuGH in der Rs. International Fruit Company siehe oben S. 76 ff.
- 667 EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 243; EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 193; *Hinojosa Martínez*, IOLR 5 (2008), 339-341.
- 668 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 207.
- 669 *Zimmermann*, Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge, 716; *Uerpmann-Wittzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 177 (207 f.); *Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, 132 betont den europarechtlichen Begründungsstrang, stellt aber zutreffend fest, dass das Gericht sich ebenfalls auf Vorgaben der SVN bezieht; auch *d’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (971 f.) differenzieren zwischen einer vollständigen Übertragung der International Fruit Company Rechtsprechung des EuGH und der Lösung des Gerichts.
- 670 *Uerpmann-Wittzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 177 (207 f.).
- 671 Vgl. zur Verneinung der beiden Voraussetzungen zur Funktionsnachfolge i.S.d. Rechtsprechung des EuGH in der Rs. International Fruit Company das Außenverhältnis betreffend S. 79 ff.
- 672 So auch *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 233 ff.; vgl. zu der Analogie auch *Vitzthum*, ZEuS 2008, 375 (413 ff.).
- 673 Vgl. zum VN-Beitritt Deutschlands die Darstellung im Rahmen der Auslegung von Art. 351 AEUV oben S. 104 ff.
- 674 *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EGV/EUV, Art. 301 EG, Rn. 1 f.; *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 261 f.; *Wormuth*, Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, 202 f.; zu den neuen Rechtsgrundlagen nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vgl. S. 61 ff.
- 675 Für deren Zulässigkeit *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 264; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 189 f.; zu den geteilten Verpflichtungen auch *Scheurer*, Bindung Internationaler Organisationen, in: Ginther (Hrsg.), Völkerrecht, FS Zemanek, 223 (249); *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 233 spricht von einem „vollständig erfolgten Kompetenzeintritt der Gemeinschaft“ im Bereich der Wirtschaftssanktionen; *Wormuth*, Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, 201; gegen deren Zulässigkeit *Pieper/Schollmeier*, JuS 1989, 997 (999); *Stein*, Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik, 19; *Uerpmann-Wittzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 177 (202).
- 676 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische

- Gemeinschaft, 262; *Hilf*, Die Anwendung des GATT im deutschen Recht, in: *Hilf/Petersmann* (Hrsg.), GATT und die Europäische Gemeinschaft, 11 (24) weist darauf hin, dass der Begriff der Substitution grundsätzlich das (vollständige) Ausscheiden der alten Vertragspartners beschreibt.
- 677 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 265; zu den gemischten Abkommen nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und des Weg-falls des Art.133 Abs. 6 EG vgl. *Vedder*, Außenbeziehungen und Außenvertretungen, in: *Hummer/Obwexer* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 267 (297).
- 678 Die Mitgliederzahlen sind auf dem Stand vom 02.03.2013; das Abkommen enthält nur Organisations- und allgemeine Zielbestimmungen. Das materielle WTO-Recht ist in siebzehn multilateralen Übereinkommen geregelt, die integrale Bestandteile der WTO sind. Wichtigste Abkommen sind nebeneiner Reihe von Übereinkommen zu Spezialmaterien das GATT 1994, das GATS, das TRIPS und das DSU, vgl. *Engelhardt*, Welthandelsorganisation: Verfassungselemente in der Regelung des Welthandels, WHI-Paper 7/05, www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper0705.pdf (Stand 12.02.2014); *Göttsche*, WTO als Rechtsordnung, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 5, Rn. 3 ff.; zum Status des Abkommens als gemischter Vertrag siehe auch *Hermann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, § 8, Rn. 127.
- 679 *Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: *Pernice* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 173 (187).
- 680 *Ehlermann*, Mixed Agreements. A List of Problems, in: *Keeffe/Schermers* (Hrsg.), Mixed Agreements, 3 ff.
- 681 EuGH, verb. Rs. 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219 – International Fruit Company, Rn. 14/18 (Hervorhebung durch die Verf.).
- 682 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 265; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 190.
- 683 Dazu *Ohler*, EuR 2006, 848 ff.
- 684 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn.195 ff. und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 246 m.V.a. EuGH, verb. Rs. 21/72 bis 24/72, International Fruit Company u. a., Slg. 1972, 1219, Rn. 11; *Hörmann*, AVR 44 (2006), 267(271, 277).
- 685 Vgl. dazu bereits S. 100 ff., 104 ff.
- 686 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 197 und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II –3533- Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 247; so auch *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 234; *H.-K. Ress*, Das Handelsembargo, 191 f.
- 687 Vgl. dazu bereits S. 75 ff.
- 688 Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 15.11.1999 über restriktive Maßnahmen gegen die Taliban, 1999/727/GASP, ABl. L 294 vom 16.11.1999, 1 (Hervorhebung durch die Verf.); vgl. auch die umfassende Darstellung bei *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische

- Gemeinschaft, 269 ff., die eine Vielzahl von Resolutionen untersucht, die Wirtschaftssanktionen enthalten. Die Darstellung hier ist lediglich beschränkt auf die dem Fall zu Grunde liegenden europäischen Rechtsakte, die Resolutionen des Sicherheitsrats, die Wirtschaftssanktionen gegen Einzelne anordnen, umsetzen.
- 689 Begründungserwägung Nr. 3 der Verordnung (EG) 337/2000 des Rats vom 14.02.2000 über ein Flugverbot und das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, ABl. L 43 vom 16.02.2000, 1.
- 690 Vgl. nur Begründungserwägung Nr. 3 der Verordnung (EG) 467/2001 des Rats vom 06.03.2001, ABl. L 67 vom 09.03.2001, 1 (in dem zu Grunde liegenden GASP-Beschluss findet sich kein Hinweis, vgl. gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 26.02.2001, 2001/154/GASP, ABl. L 57 vom 27.02.2001, 1; Begründungserwägung Nr. 4 der Verordnung (EG) 881/2002 des Rats vom 27.05.2002, ABl. L 139 vom 29.05.2002, 9 (ohne Hinweis erneut der Gemeinsame Standpunkt des Rats vom 27.05.2002, 2002/402/GASP, ABl. L 139 vom 29.05.2002, 4).
- 691 *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 269 ff.
- 692 „[D]aher ist *insbesondere* zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ein Rechtsakt der Gemeinschaft erforderlich“, Begründungserwägung Nr. 4 der Verordnung (EG) 881/2002 des Rats vom 27.05.2002, ABl. L 139 vom 29.05.2002, 9 (Hervorhebung durch die Verf.).
- 693 So im Ergebnis auch *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 280; *Wormuth*, Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, 204 ff. (207); a.A. *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 234, der es für die Bejahung eines Bindungswillens ausreichen lässt, dass die Gemeinschaft sich in den Begründungserwägungen der Resolutionen auf die Sicherheitsratsresolutionen bezieht.
- 694 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 203 und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 253.
- 695 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 192.
- 696 *Ibid.*, Rn. 224 und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 275.
- 697 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 226 (Hervorhebung durch die Verf.).
- 698 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 222 f. und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 273 f.
- 699 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 226 und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 277.
- 700 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (117).
- 701 IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Rep. 1996, 226, Rn.

79: „It is undoubtedly because a great many rules of humanitarian law applicable in armed conflict are so fundamental to the respect of the human person and ‘elementary considerations of humanity’ (...), that the Hague and Geneva Conventions have enjoyed a broad accession. Further these fundamental rules are to be observed by all States whether or not they have ratified the conventions that contain them, because they constitute intransgressible principles of international customary law.”; die Schlussfolgerung von der Bindung der Völkerrechtssubjekte auf die richterliche Kompetenz ablehnend u.a. *Schmalenbach*, JZ 2006, 349 (352 f.); *Haltern*, JZ 2007, 537 (540); *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (78 f.).

702 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 224 und EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 275.

703 EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125, Rn. 3.

704 *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, 146 ff. zu den Voraussetzungen der Analogie im Rahmen der Rechtsfortbildung.

705 Dennoch hat der EuGH einige rechtsstaatlichen (Verfahrens-) Garantien bereits vorher anerkannt, vgl. dazu *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, 93, Fn. 375 m.w.N.

706 EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419, 425, Rn. 7.

707 BVerfGE 37, 271 – Solange I.

708 BVerfGE 73, 339 – Solange II.

709 Vgl. u.a. EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727, Rn. 15 (Hauer); zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch *Schwarze*, DVBl 2011, 721 ff.

710 *Tomuschat*, EuGRZ 2007, 1 (9); *Krieger*, Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherheitsfragen – Kontrolldichte und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen von EGMR und EuGH, Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2009, 10; *Schmahl*, EuR 2006, 566 (574).

711 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (126); zu den Auswirkungen dieses Unterschieds vgl. auch *Pache/Bielitz*, EuR 2006, 316 (327) *Uerpmann-Witzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 177 (208).

712 *Haltern*, JZ 2007, 537 (540).

713 Vgl. zu den betroffenen Grundrechten und deren Zuordnung zum ius cogens bereits oben S. 35 ff.

714 *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (81 f.).

715 Diesem Ansatz sind einige nationale Gerichte gefolgt, vgl. Bundesgericht Lausanne, Urteil vom 14.11.2007, Rs. 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada/Staatssekretariat für Wirtschaft; House of Lords, Urteil vom 12.12.2007.

716 EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 258; EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 208.

717 Vgl. zu der Rs. International Fruit Company S. 76 ff.

718 EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 206: „Insoweit machen der Rat und die

Kommission (...) erstens geltend, dass die Gemeinschaft ebenso wie die Mitgliedstaaten der UNO völkerrechtlich verpflichtet sei, in ihren Zuständigkeitsbereichen die Resolutionen des Sicherheitsrats umzusetzen, insbesondere soweit sie im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen ergangen seien (...); EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 153, 159.

719 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 162; vgl. auch EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation, Rn. 219.

720 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 164.

721 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I –06351- Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 119.

722 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 17-40, dazu *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 163 f.; *Alber*, EuZW 2008, 164 f.

723 Vgl. zu den Urteilen van Gend & Loos und Les Verts S. 146 ff.

724 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 21.

725 U.a. verweist Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 23 auf EuGH, Rs. C-317/04 und C-318/04, Slg. 2006, I-4721; Rs.C-327/91, Slg. 1994, I-3641; Rs. C-122/95, Slg. 1998, I-973.

726 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 25.

727 Die Nummerierung der Normen hat sich nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon nicht verändert.

728 Vgl. zu der Rs. Les Verts im Kontext der verwendeten Verfassungssemantik unten S. 146 f.

729 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 31; EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339, Rn. 23; Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 73.

730 Siehe dazu S. 169 ff.

731 EuG, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 209.

732 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 21, 24, 25, 31, 34, 37.

733 Ibid., jeweils Rn. 24.

734 Das Urteil International Fruit Company wird lediglich in einer Fn. angeführt, in dem darauf bezogenen Satz in *Maduros* Schlussanträgen heißt es: „Die Gemeinschaftsgerichte prüfen daher sorgfältig die völkerrechtlichen Verpflichtungen, an die die Gemeinschaft gebunden ist, und be-ziehen sie in ihre rechtliche Würdigung ein“, Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 22, Fn. 20.

- 735 Der Generalanwalt schlug vor, dass der Gerichtshof, anstatt die Sache an das Gericht zurückzuverweisen, von der Möglichkeit Gebrauch machen sollte, den Rechtsstreit selbst endgültig zu entscheiden, Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 41.
- 736 Vgl. dazu *d'Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 ff; *Fassbender*, DÖV 2010, 333 ff.; *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 224 ff.; *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (117 ff.); *Kotzur*, EuGRZ 2008, 673 (676 ff.); *Lavranos*, NJIL 76 (2007), 1 (10 ff.); *Martinico/Pollicino/Sciarabba*, EJLR 11 (2009), 281 ff.; *Neudorfer*, ZaöRV 69 (2009), 979 (992 ff.); *Kastelli Proukaki*, The Problem of Enforcement in International Law, 199 ff.; *Ohler*, EuZW 2008, 630; *Recker*, GOJIL 2009, 159 ff.; *Sauer*, NJW 2008, 3685 (3686); *Schmalenbach*, JZ 2009, 35 ff.; *Scholz*, NVwZ 2009, 287 ff.; *Spranger*, EuR 2009, 514 (520 ff.); *Schneider/Peiffer*, Die Terrorlistenkontroverse vor Gericht, in: Möllers/Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011, zweiter Halbband, 235 ff; *Tomuschat*, The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order?, in: Cremona/ Francioni/Poli (Hrsg.), Challenging the EU-Counterterrorism Measures through the Courts, 11 ff.
- 737 ABl. L 176 vom 04.07.1991, 7; Am 25.09.2012 wurde eine neue Verfahrensordnung für den Gerichtshof erlassen, die gemäß ihres Art. 209 die bisherige ersetzt, vgl. ABl. L 265 vom 29.09.2012, 1. Gemäß ihrem Art. 210 tritt diese Verfahrensordnung am ersten Tag des zweiten Monats nach ihrer Veröffentlichung, somit am 01.11.2012, in Kraft.
- 738 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 281.
- 739 Ibid., Rn. 283.
- 740 Ibid., Rn. 286 f., Rn. 288.
- 741 Ibid., Rn. 286 f., Rn. 271 (Hervorhebung durch die Verf.): „Da nämlich nach Art. 24 Abs. 2 der UN-Charta der Sicherheitsrat an die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gebunden sei, darunter gemäß Art. 1 Abs. 3 der Charta die Förderung und Festigung der Menschenrechte, sei die Ansicht vertretbar, dass ein vom Sicherheitsrat beschlossener Rechtsakt, der gegen diese Rechte, darunter auch die Grundrechte der betroffenen Einzelnen, verstoße, ultra vires erlassen worden und deshalb für die Gemeinschaft nicht bindend sei“.
- 742 Ibid., Rn. 291 f.; zu der bisherigen Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf die Bewertung von Sicherheitsratsresolutionen vgl. oben S. 119 ff.
- 743 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 296.
- 744 Ibid., Rn. 303.
- 745 Ibid., Rn. 308; zur Kritik an der Gleichstellung der Charta mit einem anderen völkerrechtlichen Vertrag, vgl. EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 120.
- 746 U.a. verwendet in EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 – *Haegeman*, Rn. 2/6:

- „integrierender Bestandteil“.
- 747 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 282.
- 748 Ibid., Rn. 340.
- 749 Ibid., Rn. 358.
- 750 Kämmerer, EuR 2009, 114 (125) spricht von einem „Mantra der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts“.
- 751 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 342.
- 752 Ibid., Rn. 361.
- 753 Auf diesen Widerspruch hinweisend: EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 116 f.
- 754 Von Bogdandy, EuR 2009, 749 (751).
- 755 Generalanwalt Lagrange, Rs. 8/55, Slg. 1955/56, 267.
- 756 Generalanwalt Lagrange, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1289.
- 757 Hertel, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 69.
- 758 EuGH, Gutachten 1/76, Slg. 1977, 00741, Rn. 5.
- 759 Möllers, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage 2009, 227 (261).
- 760 Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 170.
- 761 EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339 – Les Verts, Rn. 23 (Hervorhebung durch die Verf.); vgl. auch die Argumentation in dem Fall *McCulloch v. Maryland* vor dem Supreme Court, 17 U.S. 316, 326 f.: „The constitution, therefore, declares, that the constitution itself, and the laws passed in pursuance of its provisions, shall be the supreme law of the land, *and shall control all state legislation and state constitutions*, which may be incompatible therewith.“ (Hervorhebung durch die Verf.).
- 762 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 281.
- 763 Die Art. 13-23 des Dokuments beschreiben die Breite der königlichen Befugnisse; Möllers, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage 2009, 227 (257).
- 764 Möllers, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage 2009, 227 (257, Fn. 180 m.w.N.).
- 765 EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-06079 – EWR.
- 766 Ibid., Rn. 21.
- 767 Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 170 f.
- 768 EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-06079 – EWR, Rn. 21.
- 769 Hertel, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 256.
- 770 Die unmittelbare Geltung zu Gunsten des Bürgers als Rechtssubjekt wurde erstmals in EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 24 – van Gend & Loos entwickelt, der

Vorrang des Gemeinschaftsrechts entstammt der Leitentscheidung EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 – *Costa/E.N.E.L.*, vgl. zum Vorrang auch die 17. Erklärung zum Vertrag von Lissabon: „Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen *Vorrang* vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“ (Hervorhebung durch die Verf.); dazu auch *d’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (947).

771 *Wichard*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 1 EG, Rn. 2.

772 EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 – EMRK-Beitritt.

773 *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 171; zu der Rechtslage nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon *Schulte-Herbrüggen*, ZEuS 2009, 343 ff.

774 Dieser kommt im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten auch im Primärrecht zum Ausdruck, so heißt es z.B. in Art. 344 AEUV (ehemals Art. 292 EG): „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.“

775 EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-01759 – EMRK-Beitritt, Rn. 35.

776 EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-01759 – EMRK-Beitritt, Rn. 35.

777 Andere speziellere Vorschriften zur Änderungen des Primärrechts waren u.a. Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1, 2, Art. 42 EU a.F., Art. 221 Abs. 4, 222 Abs. 3, 190 Abs. 4, 269 Abs. 2 EG.

778 *Bungenberg*, Art. 235 EGV nach Maastricht, 25 ff.

779 *Barents*, The Autonomy of Community Law, 189; *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (31); *Hertel*, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 70.

780 EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 24, 25 – *van Gend & Loos* (Hervorhebung durch die Verf.).

781 EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 – *Costa/E.N.E.L.* (Hervorhebung durch die Verf.).

782 *Ibid.*, 1270 (Hervorhebung durch die Verf.).

783 *Schmalenbach*, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 67 (71).

784 *Ibid.*, 71.

785 *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 242 ff.; *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (30 ff.) unterscheidet verschiedene Bezugspunkte für die Autonomie, so z.B. rechtsdogmatische Autonomie bzw. die Autonomie von der völkerrechtlichen Ordnung, rechtssoziologische Autonomie bzw. die Autonomie von der mitgliedstaatlichen Ordnung und deren Eingriffen und der rechtstheoretischen Autonomie bzw. der Autonomie im Sinne einer Unabgeleitetheit des Gemeinschaftsrechts; zum Durchsetzungsaspekt vgl. auch *d’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (947).

786 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – *Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation*, Rn. 317; Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-

415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 21; Moser, EU-Recht und völkerrechtliche Verträge in der Judikatur des EuGH, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 89 (93); Schmalenbach, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 67 (72); Peters, ZÖR 65 (2010), 3 (31).

787 Theodor Schilling differenziert zwischen verschiedenen graduellen Stufen des Autonomiekonzepts und nimmt eine originäre und abgeleitete Autonomie an, um die Gleichartigkeit und Verbindung der beiden Rechtsordnungen zu erhalten. Für das Verhältnis von Völker- und Europa-recht führt er aus, dass das Europarecht in der Völkerrechtsordnung autonom ist, aber nicht von ihr, und stuft die europäischen Verträge als eine abgeleitete, aber dennoch autonome Rechtsordnung ein, da die Entstehungsvoraussetzungen der europäischen Rechtsordnung wiederum im Völkerrecht festgelegt sind, vgl. Schilling, HILJ 37 (1996), 389 f.; die juristische Zwitterstellung, die Theodor Schilling der supranationalen Rechtsordnung zuweist, begründet Kirsten Schmalenbach damit, dass Normen betreffend völkerrechtliche Verträge, etwa Art. 103 SVN oder Art. 53 WVRK, weiterhin auf das europäische Primärrecht anwendbar sein sollen. Autonomie soll nach dieser Rechtsauffassung nicht zur vollständigen Entkoppelung von völkerrechtlichen Regeln führen, vgl. Schmalenbach, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 67 (73).

788 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 285

789 In der französischen Fassung des Urteils: „principes constitutionnels“, in der englischen: „constitutional principles“.

790 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 303 f.: „Die betreffenden Bestimmungen können aber nicht dahin verstanden werden, dass sie eine Abweichung von den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zulassen, die in Art. 6 Abs. 1 EU als Grundlage der Union niedergelegt sind.“; von Bogdandy, EuR 2009, 749 (761) benutzt den Begriff „Grundprinzipien“, um „herausgehobene Normen, die das Ganze einer Materie betreffen“, zu charakterisieren.

791 Kämmerer, EuR 2009, 114 (119); Krieger, Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherheitsfragen – Kontrolldichte und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen von EGMR und EuGH, Berliner Onlinebeiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2009, 7 f.; zur Verfassungssemantik vgl. auch Recker, GOJIL 2009, 159 (177 f.).

792 Generalanwalt Maduro, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 31 (Hervorhebung durch die Verf.).

793 D’Aspremont/Dopangne, ZaöRV 68 (2008), 939 (964).

794 Von Bogdandy, EuR 2009, 749 (763).

795 EuGH, Rs. C-327/91, Slg. 1994, I-03641, in diesem Fall für Art. 228 EWG;

- Generalanwalt *Tesauro*, Slg. 1994, I-03641, Rn. 35 weist darauf hin: „Die Praxis kann somit das im EWGVertrag geregelte interinstitutionelle Gleichgewicht nicht ändern, das ohne jeden Zweifel in Artikel 228 eine grundlegende Verankerung von lassen Sie mich das klar sagen Verfassungsrang gefunden hat. Es darf nicht vergessen werden, daß wir uns in einer Rechtsgemeinschaft befinden, die auf dem Grundsatz der Legalität und der Kompetenzzuteilung beruht.“
- 796 EuGH, Rs. C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029, Rn. 27: „Grundprinzipien der Gemein-schaftsrechtsordnung“; Generalanwalt *Alber* m.V.a. die Ausführungen der französischen Regierungen, Rs. C-327/00, Slg. 2003, I-01877, Rn. 49; vgl. auch von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (Fn. 74 m.w.N.).
- 797 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (119).
- 798 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (119) spricht von einer „neue[n] Lehre von den Verfassungsgrund-sätzen“; von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (763); bereits vor Ergehen des Kadi-Urteils benutzte u.a. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 1 diese Terminologie; nunmehr *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2 EU n.F., Rn. 8.
- 799 *D’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (946) sehen darin den Grund für das Bestehen und den Erfolg des Konzepts; zur Bestimmung des materiellen Gehalts vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 10-27; für den VVE vgl. ebenfalls *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), VVE, Art. I-2, Rn. 21 ff.; auf diese Kritik hinweisend *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 84 ff.
- 800 *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 99; *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 342; *Nettesheim*, EuR 2006, 737 (744).
- 801 Diese Vorgaben finden sich den konsolidierten Verträgen in der Präambel des EU n.F., in Art. 2, 3 Abs. 1, 21 Abs. 1, 2 und wegen des Verweises auch in Art. 49 EU n.F.
- 802 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 1 m.V.a. *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6 EU a.F., Rn. 1 und *Luchterhand*, in: Bruha/Hesse/Nowak (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 125 (127 f.), die- ser geht auf die Verfassungshomogenität und deren Gewährleistung ein; ferner von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (761).
- 803 Vgl. zur Änderungsfestigkeit dieses Kerns *Sichert*, Grenzen der Revision des Primärrechts in der Europäischen Union, 511-664.
- 804 *Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VII (1992), § 183, Rn. 69; BVerfGE 89, 155 (181) – Maastricht.
- 805 *Möllers*, EuR 2006, 424; vgl. dazu S. 90 ff.
- 806 *Schuppert/Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, 45 ff. Das Werk beschreibt das Verhältnis des deutschen einfachen Rechts zum nationalen Verfassungsrecht, es ist somit in einen anderen Ebenenkontext einzuordnen.
- 807 *D’Aspremont/Dopangne*, ZaöRV 68 (2008), 939 (958); *Allain*, NJIL 68 (1999), 249 ff.

808 *Pernice*, EuR 1996, 27 (30).

809 *Ibid.*; *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 209.

810 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (118).

811 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 285, 290.

812 *Von Bogdandy*, EuR 2009, 749 (751).

813 Vgl. zu den Begriffen bereits oben S. 109 ff.; *von Bogdandy*, EuR 2009, 749 (760 ff.); vgl. auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 2 f.; *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 74 m.w.N. in Fn. 210.

814 *Schorkopf*, Der europäische Weg, 51 bezeichnet Art. 2 S. 2 EU n.F. als Brücke zu den politi-schen Konzepten und grenzt somit zu S. 1 ab, der „den harten Kern von Werten“ enthalte.

815 Jedoch enthielt bereits die Vertragsversion von Nizza den Wertebegriff. So sprach u.a. Art. 11 Abs. 1 EU a.F. von den „gemeinsamen Werte[n] [...] der Union“, vgl. auch *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 11, Fn. 25.

816 Dort wurde der Art. F, der bereits in der Fassung von Maastricht enthalten war, verändert, vgl. ABl. C 340 vom 10.11.1997. Bis zu diesem Zeitpunkt betraf der erste Absatz die nationale Identität der Mitgliedstaaten. Diese Vorgabe entfiel nicht, sondern wurde in den 3. Absatz des Art. 6 EU a.F. verschoben.

817 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 133.

818 *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 75; vgl. auch *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 133 ff.

819 BVerfGE 7, 198 (204 ff.) – Lüth.

820 *Rensmann*, Grundwerte im Prozess der europäischen Konstitutionalisierung, in: *Blumenwitz/Gornig/Murswiek (Hrsg.)*, Die EU als Wertegemeinschaft, 49 (50 f.).

821 Vgl. dazu bereits oben S. 109 ff.; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 135; *Rensmann*, Grundwerte im Prozess der europäischen Konstitutionalisierung, in: *Blumenwitz/Gornig/Murswiek (Hrsg.)*, Die EU als Wertegemeinschaft, 49 (50 f.).

822 *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 86; *von Bogdandy*, Grundprinzipien, in: *von Bogdandy/Bast (Hrsg.)*, Europäisches Verfassungsrecht, 1 (29).

823 Ebenfalls den Begriff der „Ethik“ gebrauchend CONV 528/03, 12.

824 *Knauff*, DÖV 2010, 631 ff.

825 CONV 528/03, 11 (Hervorhebung durch die Verf.); darauf Bezug nehmend *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2, Rn. 12, Fn. 29.

826 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert (Hrsg.)*, EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 4; ausführlicher zum Wertebegriff *Calliess*, Die Werte in der Europäischen Union – Der europäische Staaten- und Verfassungsverbund als Werteverbund, in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 18, 1 (4 ff.); *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 77: „Die Werte, die die Verfassungsprinzipien inhaltlich ausgestalten (...)“.

- 827 Hervorhebung durch die Verf.
- 828 Hervorhebung durch die Verf.
- 829 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 21.
- 830 Bestätigt wird dies u.a. durch einen Entwurf zu einer EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 16.12.2009 zu restriktiven Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, ABl. C 286 E vom 22.10.2010, 5 ff., lit. A), die ebenfalls unter Verwendung der Normen von einem Bedeutungsgleichlauf ausgeht; so auch von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (762); *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 21 unterscheiden zwischen der Terminologie und der Dogmatik. Während die Terminologie mit dem Wertebegriff besetzt ist, wird jedoch die Dogmatik der Grundsätze und Prinzipien verwendet. Vermutlich auch aus diesen Gründen machte *Joschka Fischer* den Vorschlag, dass die Terminologie der Grundsätze weiterhin in Art. I-2 VVE beibehalten wird, vgl. <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/Art%202%20Fischer.pdf> (Stand 12.02.2014).
- 831 *Rensmann*, Grundwerte im Prozess der europäischen Konstitutionalisierung, in: Blumenwitz/Gornig/Murswiek (Hrsg.), Die EU als Wertegemeinschaft, 49 (57); Der materielle Gehalt des transnationalen Verfassungskonzepts muss, da es auf Ebene der EU an einer eigenen Staatlichkeit und einem europäischen Volk gerade fehlt, an diesen europäischen Wertekonsens anknüpfen, vgl. *de Wet*, ZaöRV 67 (2007), 777 (779). Das Bundesverfassungsgericht legt sich hinsichtlich der Bedeutung der neuen Vorschrift im europäischen Primärrecht nicht fest, beharrt jedoch auf der nationalen Ultra-vires-Kontrolle: „Da es beim Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung verbleibt, können auch die in Art. 2 EUV-Lissabon normierten Werte, *deren Rechtscharakter hier keiner Klärung bedarf*, im Kollisionsfall keinen Vorrang gegenüber der von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon geschützten und verfassungsrechtlich über die Identitätskontrolle nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten beanspruchen.“, vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08, Entscheidung vom 30.06.2009, Rn. 332 (Hervorhebung durch die Verf.); kritischer *Murswiek*, NVwZ 2009, 481 (482 ff.).
- 832 *Murswiek*, NVwZ 2009, 481 (482); *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 46.
- 833 *Schwarze*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 2 EU n.F., Rn. 3; zur Herleitung allgemeiner Rechtsgrundsätze und deren Bedeutung vgl. *Schwarze*, DVBl 2011, 721 ff. (insbes. 723 ff.).
- 834 *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6 EU n.F., Rn. 38; *Murswiek*, NVwZ 2009, 481.
- 835 *Wolfram Cremer* nimmt insofern die Kodifizierung einer unionsrechtlichen „political question doctrine“ an. Diese Beschränkung der Judikativgewalt musste

nach alter Vertragslage auch für den Bereich gelten, in den der Beschluss nach Art. 7 EU a.F., 309 Abs. 1, 2 EG in das Gemeinschaftsrecht hineinwirkte und die Zuständigkeit des EuGH grundsätzlich nicht den Schranken des Art. 46 EU a.F. unterlag, siehe *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 46 EU a.F., Rn. 9 f.; *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 193 bestätigt ebenfalls den „hochpolitischen Hintergrund“ des Verfahrens nach Art. 7 EU a.F. und benennt diesen als Grund für die Nichtberücksichtigung des EuGH. Im Hinblick auf Rechtsfragen der Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten ordnet Art. 269 AEUV weiterhin die aus der alten Rechtslage bekannte eingeschränkte Zuständigkeit des EuGH an. Die Norm sieht jedoch in Abs. 1 im Unterschied zur der alten Vertragsversion nicht mehr allein die Überprüfung von „reinen Verfahrensbestimmungen des Artikels 7“, sondern schlicht die Überprüfung von Verfahrensbestimmungen vor. Ob dazu nun auch die summarische (das materielle Recht aus Art. 2 EU n.F. tangierende) Prüfung gehört, ob dem (grundsätzlich formellen) Begründungserfordernis aus Art. 7 Abs. 1 EU n.F. ausreichend nachgekommen wurde, könnte auf Grund der Modifizierung des Wortlauts angenommen werden.

836 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 46.

837 Vgl. zu den Einzelzuständigkeiten des EuGH *Obwexer*, Gerichtssystem und Rechtsschutz, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 237 (246 ff.).

838 Hervorhebung durch die Verf.

839 *Murswiek*, NVwZ 2009, 481 ff.

840 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU a.F., Rn. 9; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2, Rn. 14.

841 *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 69 ff. (zur Begriffsbestimmung vgl. 28 ff.); *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 20.

842 *Von Bogdandy*, EuR 2009, 749 (755).

843 *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 76 m.V.a. *Schorkopf*, Homo-genität in der Europäischen Union, 74 f.; Eine weitere Funktion der Verfassungsprinzipien ist die Schaffung eines autonomen Rechtsbereiches, der nicht zur Disposition des alltäglichen politischen Diskurses steht. Das Unionsrecht kann modifiziert werden und ist somit einem gewissen Grad an politischer Opportunität unterworfen. Die Statuierung von Prinzipien, die das Fundament einer Rechtsordnung verkörpern, schafft einen Raum, der dauerhaft ausgestaltet ist und dem Zugriff der Politik – zumindest weitgehend – verwehrt sein soll. Die Interpretation der Begriffe liegt „allein in der Kompetenz der Rechtswissenschaft“, vgl. *von Bogdandy*, EuR 2009, 749 (753); eröffnet Art. 7 EU den Mitgliedstaaten ein weites politisches Ermessen, ob tatsächlich eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der europäischen Werte vorliegt, erobert die Statuierung von Verfassungsgrundsätzen durch die

Rechtsprechung diesen Bereich in einem anderen Kontext wieder zurück. So können EuG und EuGH an der Konkretisierung der Begriffe mitwirken; *Meinard Hilf und Frank Schorkopf* verweisen in diesem Kontext auf den Vorbildcharakter der Kopenhagener Kriterien für die Schaffung von Art. 6 Abs. 1 EU a.F. im Rahmen der Beratungen zum Vertrag von Amsterdam (positive Annäherung an die Inhaltsbestimmung der vier Grundsätze). Diese politische Beitrittsagenda für alle Bewerberländer aus dem Jahr 1993, die AGENDA 2000 und die Fortschrittsberichte der Beitrittskandidaten können einen wichtigen Beitrag zur Interpretation leisten. Die Auslegung der Begriffe könne jedoch auch negativ erfolgen, so ist nach einer Grundordnung zu fragen, „wie sie nicht sein soll“, vgl. *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 23. EL Januar 2004, Art. 6 EU a.F., Rn. 17 f.

844 Generalanwalt *Maduro*, Rs. C-127/07, Slg. 2008, I-09895 – Société Arcelor, Rn. 16 f.; so nun auch Generalanwalt *Jääskinen*, Schlussanträge vom 10.03.2011, Rs. C-462/09 – Stichting de Thuisakademie, Rn. 33: „Es würde zugleich auch die Verfassungsgrundsätze in Frage stellen, die für die Wahrnehmung der Gesetzgebungsbefugnisse des Unionsgesetzgebers und die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Unionsgesetzgeber und den Mitgliedstaaten gelten.“ (Hervorhebung durch die Verf.).

845 Generalanwalt *Maduro*, Rs. C-127/07, Slg. 2008, I-09895 – Société Arcelor, Rn. 16.

846 Ibid.

847 Von *Bogdandy*, EuR 2009, 749 (762) verweist auf Prinzipien der Kompetenzwahrnehmung, loyale Zusammenarbeit, Kohärenz; *Bernhardt*, Verfassungsprinzipien, 69 gibt Offenheit, Stabilität, Einheit, Effektivität, Öffentlichkeit an; *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 14.

848 *Gaudin*, RTDE 1999, 1 (9).

849 Zur Völkerrechtsfreundlichkeit des Gemeinschafts- nunmehr Unionsrechts vgl. S. 108 ff.

850 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (119); *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 414 ff.

851 *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (51).

852 *Markus Kotzur* und *Heike Krieger* verweisen auf die Verdoppelung der richterlichen Funktion. Darunter versteht man, dass diese sowohl den verfassungsrechtlichen als auch den völkerrechtlichen Rechtsordnungen Geltung verschaffen. Der EuGH hat jedoch durch die Abschottung der europäischen Rechtsordnung den Wertungen der UN-Charta keinen Raum geboten, vgl. *Krieger*, Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherheitsfragen – Kontrollichte und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen von EGMR und EuGH, Berliner Onlinebeiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2009, 7 f.; *Kotzur*, EuGRZ 2008, 673.

853 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht

- der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 10, 12.
- 854 Vgl. statt vieler zum demokratischen Defizit *Nettesheim*, Demokratisierung in der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie – Wechselwirkungen bei der Herausbildung eines europäischen Demokratieprinzips, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 143 f., Fn. 1 mit umfassenden Nachweisen.
- 855 *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 175 f.; zum legitimistischen Verfassungsbegriff *ibid.*, 64 ff.
- 856 Zu den Besonderheiten einer Kollision zweier Prinzipien im Vergleich zum Widerstreit zweier Rechtsnormen vgl. bereits oben S. 109 ff.; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 78 f.; *Schilling*, Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, 396; zur „prinzipiengeleiteten Koordination“ der Rechtsebenen vgl. *Peters*, ZÖR 65 (2010), 3 (54 ff.).
- 857 Zu den Veränderungen des 1267-Regimes vgl. unten S. 21 ff., 165 ff.
- 858 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 32.
- 859 Mit einer ähnlichen Argumentation schlussfolgert auch das Schweizer Bundesgericht eine solche Pflicht für die Konventionsstaaten, vgl. Tribunal Federal, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 5.5.
- 860 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (119 und 128 ff.); der EGMR lehnte es ab, die Rolle der Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Handelns als Mitglieder des Sicherheitsrats zu kontrollieren. Es dürfe nicht in die Kernaufgabe der UNO eingegriffen werden. So heißt es in dem Urteil *Behrami/Saramati*: „[Die richterliche Zurückhaltung] gilt auch für freiwillige Aktionen der beklagten Staaten wie das Votum eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats zu Gunsten der Entschließung nach Kap. VII UN-Charta und die Bereitstellung von Truppen im Rahmen des Sicherheitsauftrags. Bei solchen Handlungen mag es sich nicht eigentlich um Verpflichtungen handeln, die aus der UN-Mitgliedschaft erwachsen. Doch sind sie für die wirksame Erfüllung des Mandats des Sicherheitsrats nach Kap. VII UN-Charta von entscheidender Bedeutung und daher für die Verwirklichung des zwingenden Ziels der UNO, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“, vgl. EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – *Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen*, Rn. 149 (= NVwZ 2008, 645 (650)).
- 861 Vgl. nur *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 486 m.w.N.
- 862 So hat z.B. auch *Javier Solana*, der ehemalige Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), vor dem Sicherheitsrat gesprochen, vgl. http://www.euun.europa.eu/articles/en/article_1192_en.htm (Stand 12.02.2014); *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 499, Fn. 742 m.w.N.
- 863 *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 486.

864 Alle Stellungnahmen der Europäischen Union sind abrufbar unter
http://www.euun.europa.eu/articles/articleslist_s52_en.htm (Stand 12.02.2014).

865 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht
der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 EU n.F., Rn. 18.

866 Ibid.; *Murswiek*, NVwZ 2009, 481 ff.

867 CONV 528/03, 11: „[...] bei der eindeutigen Gefahr, dass ein Mitgliedstaat einen
dieser Werte in schwerwiegender Weise verletzt, [kann] das Warn- und
Sanktionsverfahren gegen diesen Mit-gliedstaat eingeleitet werden [...] und zwar
auch dann, wenn die Verletzung in einem Bereich er-folgt, in dem der betreffende
Mitgliedstaat eigenständig handelt (nicht dem Unionsrecht unter-worfen ist)“.

868 Generalanwalt *Mengozzi*, Rs. C-354/04 P, Slg. 2007, I-1579 – Gestoras Pro
Amnistía, Juan Mari Olano Olano und Julen Zelarain Errasti, Rn. 79.

869 So heißt es in der Präambel der Res. 1822 (2008) und 1904 (2009): „Davon
Kenntnis nehmend, dass Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten nach Ziffer 1
durchgeführt wurden, rechtlich und auf andere Weise angefochten worden sind
[...]“; vgl. zudem den zweiten Bericht des Analytical Support and Sanctions
Monitoring Teams (S/2005/83), Nr. 54,58; Anhang I zum sechsten Bericht des
Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams (S/2007/132) mit einem
Überblick über gerichtliche Klagen gegen bestimmte Aspekte des
Sanktionsprogramms; zehnter Bericht des Analytical Support and Sanctions
Monitoring Teams (S/2009/502), Nr. 36 ff.; Ziffer 11 der Präambel der
SC/Res/1989 (2011).

870 *Hilpold*, EWS 2011, 45; zu den Details des Streichungsverfahrens vgl. S. 32 ff.

871 Zehnter Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams
(S/2009/502), 5.

872 Ibid. Nr. 41.

873 Ibid. Nr. 42.

874 Ibid. Nr. 47 f.

875 Ibid. Nr. 53.

876 Dazu *Feinäugle*, ZRP 2010, 188 f.; *Kirschner*, ZaöRV 70 (2010), 585 ff.; zehnter
Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams (S/2009/502),
Nr. 46; Ziffer 20 der SC/Res/1904 (2009); Ziffer 21 der SC/Res/1989 (2011).

877 Ziffer 21 der SC/Res/1904 (2009); Ziffer 7 lit. c) der Guidelines des 1267-
Committee; diese Koordinierungsstelle wurde durch die Sicherheitsratsresolution
1730 (2006) vom 19.12.2006 eingerichtet.

878 SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 2.

879 Nach den Vorgaben der Resolution 1904 (2009) sollte diese Phase binnen zwei
Monaten abgeschlossen sein. Es bestand jedoch die Möglichkeit, dass diese Frist
einmalig um zwei Monate verlängert wurde, vgl. SC/Res/1904 (2009), Anlage II,
Ziffer 4; SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 2, 3 nimmt nunmehr eine Frist von
vier Monaten für das Dialogverfahren an, die einmalig um zwei weitere Monate
verlängert werden kann.

880 SC/Res/1904 (2009), Anlage II, Ziffer 5 (Hervorhebung durch die Verf.).

881 SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 6 lit. c): “Should meet with the petitioner,

to the extent possible”.

882 SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 5 sieht eine Frist von zwei Monaten als
Regelfall vor. Diese kann um zwei weitere Monate verlängert werden.

883 SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 11.

884 SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 12.

885 SC/Res/1904 (2009), Annex II, Ziffer 13 lit. b); SC/Res/1989 (2011), Annex II,
Ziffer 15.

886 SC/Res/1904 (2009), Anlage II, Ziffer 1 lit. e); SC/Res/1989 (2011), Annex II,
Ziffer 1 lit. e).

887 SC/Res/1989 (2011), Annex II, Ziffer 8, 10; nach der SC/Res/1904 (2009),
Anlage II waren es nur zehn Monate: Die ersten beiden Verfahrensstufen sollen
grundsätzlich zwei Monate dauern, es gibt allerdings die Option, diese jeweils um
zwei weitere Monate zu verlängern. Die Beschlussphase sollte zwei Monate
dauern.

888 So wurde dies auch vom Monitoring Team empfohlen, vgl. den zehnten Bericht
des Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams (S/2009/502), Nr. 52.

889 Zehnter Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams
(S/2009/502), Nr. 46.

890 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin
Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 320 f.

891 Vgl. zu dem Urteil des EuG in der Rs. Kadi II unten S. 190 ff.; EuG, Rs. T-85/09,
Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 128.

892 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin
Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 320; mit Bezug zu
der Rechtsprechung des EuGH in den verbundenen Rechtssachen Kadi/Al
Barakaat *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (125); *Hilpold*, EWS 2011, 45 f.

893 Übersetzung der Verf.; Die Erklärung ist abrufbar unter
http://www.euun.europa.eu/articles/en/article_10425_en.htm (Stand 12.02.2014).

894 „However, we are confident that these challenges can be overcome. They should
not be considered as putting in question the EU’s commitment to upholding the
principles of the UN Charter and the collective obligations of its Member States
there under.“ Die Erklärung ist abrufbar unter [http://www.eu-
un.europa.eu/articles/en/article_10425_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_10425_en.htm) (Stand 12.02.2014).

895 Vgl. die Erklärung von *Pedro Serrano*, abrufbar unter
http://www.euun.europa.eu/articles/en/article_10425_en.htm (Stand 12.02.2014).

896 Vgl. zur Umsetzung oben S. 56 ff.

897 Zu der Nichtigkeitsklage gegen Gemeinsame Standpunkte der ehemaligen Dritten
Säule der EU vgl. EuGH, Rs. C-354/04 P: Urteil des Gerichtshofs (Große
Kammer) vom 27.02.2007, Slg. 2007, I-01579 – *Gestoras Pro Amnistía*, Juan
Mari Olano Olano, Julen Zelarain Errast; EuGH (Große Kammer), Rs. C-355/04
P, Urteil vom 27.02.2007, Slg. 2007, I-01657 – *Segi, Aritz Zubimendi Izaga*,
Aritza Galarraga, 4. Leitsatz: “Die Möglichkeit, den Gerichtshof um
Vorabentscheidung zu ersuchen, muss daher in Bezug auf alle Maßnahmen des
Rats unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form offenstehen, sofern sie

Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen. Ein gemeinsamer Standpunkt, der aufgrund seines Inhalts eine Tragweite hätte, die über diejenige hinausgeht, die dieser Art von Handlung vom EU-Vertrag zugewiesen ist, muss folglich dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegt werden können. Wäre bei einem nationalen Gericht ein Rechtsstreit anhängig, der inzidenter die Frage der Gültigkeit oder der Auslegung eines auf der Grundlage von Art. 34 EU angenommenen gemeinsamen Standpunkts aufwirft, und hätte dieses Gericht ernsthafte Zweifel im Hinblick auf die Frage, ob dieser gemeinsame Standpunkt tatsächlich Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen soll, so könnte es sich daher unter den in Art. 35 EU genannten Voraussetzungen mit einem Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof wenden. Es wäre dann Sache des Gerichtshofs, gegebenenfalls festzustellen, dass der gemeinsame Standpunkt Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen soll, ihn dementsprechend richtig einzustufen und im Wege der Vorabentscheidung zu entscheiden.”

898 Vgl. dazu nur *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 46 EU a.F., Rn. 23.

899 *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, 306.

900 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 269.

901 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 34 f. Dies geschah unter Verweis auf das Sondervotum des Richters *Murphy* in der vom Supreme Court der Vereinigten Staaten entschiedenen Rs. *Korematsu*, 323 U.S. 214, 233-234 (1944).

902 *Krieger*, Die Haltung europäischer Gerichte zu Sicherheitsfragen – Kontrolldichte und richterliche Zurückhaltung in Entscheidungen von EGMR und EuGH, Berliner Onlinebeiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2009, 7 f.; *Kotzur*, EuGRZ 2008, 673 (678).

903 Sowohl der EU n.F. als auch der AEUV sind vor der Jurisdiktionsgewalt umfasst.

904 *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, 308 f.

905 EuGH, Rs. 7/56, 3/57 bis 7/57, Slg. 1957, 83 (118).

906 EGMR, Urteil vom 18.12.1996 – Nr. 15318/89 – *Loizidou/Türkei* (Vorabesprachen), Rn. 75: „constitutional instrument of European public order”; Concurring Opinion of Judge *Jambrek*, Urteil vom 26.04.1995 – Nr. 16922/90; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland*, Rn. 156 (= NJW 2006, 197 (202)); EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – *Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen*, Rn. 145 (= NVwZ 2008, 645 (649)).

907 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland* (= NJW 2006, 197 ff.).

908 Vgl. zu der *Bosphorus*-Entscheidung des EuGH und dem Sachverhalt bereits oben S. 119 ff., 128 ff.

909 Vgl. zu den maßgeblichen Entscheidungen des EGMR zum Schutz der

- Konventionsrechte gegenüber internationalen Organisationen *Plog*, Grundrechtsschutz gegenüber internationalen Organisationen, 128 ff.
- 910 EGMR, Urteil vom 18.02.1999 – Nr. 24833/94 – Mathews/Großbritannien, Rn. 32 ff.; EGMR, Urteil vom 18.02.1999 – Nr. 26083-94 – Waite u. Kennedy/Deutschland, Rn. 65 und schließlich EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 –Nr. 45036/98 – Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, Rn. 152 f. (= NJW 2006, 197 (202)).
- 911 EMRK, Entscheidung vom 10.07.1978 – Nr. 8030/77 – CFDT/Europäische Gemeinschaften (= EuGRZ 1979, 431 f.); *Baumann*, EuGRZ 2011, 1 (2).
- 912 EGMR, Urteil vom 18.02.1999 – Nr. 24833/94 – Mathews/Großbritannien, Rn. 32 ff.; EGMR, Urteil vom 18.02.1999 – Nr. 26083-94 – Waite u. Kennedy/Deutschland, Rn. 65; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, Rn. 152 f. (= NJW 2006, 197 (202)); EKMR, Entscheidung vom 09.02.1990 – Nr. 13258/87, DR 64, 138 (145) – M. & Co./Deutschland.
- 913 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, Rn. 156 (= NJW 2006, 197 (202)): „Wenn sich zeigt, dass die internationale Organisation einen solchen gleichwertigen Schutz bietet, gilt die Vermutung, dass sich ein Staat den Anforderungen der Konvention nicht entzogen hat, wenn er lediglich den rechtlichen Verpflichtungen nachkommt, die sich für ihn aus seiner Mitgliedschaft in der Organisation ergeben“.
- 914 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, Rn. 155 ff. (= NJW 2006, 197 (202 f.)); dazu *Baumann*, EuGRZ 2011, 1 (3); *Bröhmer*, EuZW 2006, 71 (73 ff.); *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 410 ff.
- 915 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, Rn. 6. (= NJW 2006, 197 (202) übersetzt den Begriff als „offensichtlich unzureichend“).
- 916 Zu den Modifikationen der Vermutung vgl. nur EGMR, Urteil vom 20.01.2009 – Nr. 13645/05 – Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij/Niederlande (= EuGRZ 2011, 11 ff.); vgl. die Entscheidungsanalyse bei *Baumann*, EuGRZ 2011, 1 ff.
- 917 Zur Unterscheidung dieses Ansatzes von dem des BVerfG (Unzulässigkeit der Klage) in der Solange II-Entscheidung, vgl. *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (21).
- 918 Zunächst hat er sich mit der Beschwerde ebenfalls gegen Deutschland gewandt. Nachdem nicht nachgewiesen werden konnte, dass auch ein deutscher Offizier an der Verhaftung von Herrn Saramati beteiligt war, beantragte der Beschwerdeführer, seine Beschwerde gegen Deutschland aus dem Register zu streichen. Diesem Antrag wurde stattgegeben. Deutschland nahm als Drittbeteiligter an den Verhandlungen teil, vgl. dazu EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 64 f. (= NVwZ 2008, 645 f.).

- 919 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 70 ff.
- 920 Ibid., 121 (= NVwZ 2008, 645 (647)); *Schütze*, Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen im Rahmen mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen, 104 f.
- 921 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 123-127 (= NVwZ 2008, 645 (647 f.)); *Schütze*, Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen im Rahmen mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen, 105.
- 922 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 121 (= NVwZ 2008, 645 (647)).
- 923 Artikel 5 der Draft Articles on the Responsibility of International Organisations der International Law Commission lautet: „The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organisation that is placed at the disposal of another international organisation shall be considered under international law an act of the latter organisation if the organisation exercises effective control over that conduct.”, vgl. Report of the ILC, General Assembly Official Records, 56th session, Supplement No. 10 A/59/10 (2004) und Report of the Special Rapporteur on the Responsibility of International Organisations, UN, Official Documents, A/CN.4/541, 02.04.2004, zitiert in EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 30; vgl. dazu nur *Schütze*, Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen im Rahmen mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen, 97 ff.
- 924 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 133 (= NVwZ 2008, 645 (648)).
- 925 *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (34); *Schütze*, Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen im Rahmen mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen, 105.
- 926 *Baumann*, EuGRZ 2011, 1 (5).
- 927 *Krieger*, JIPK 13 (2009), 159 (167) verweist auf die Ausführungen des Special Rapporteur *Gaja*, International Law Commission Fifty-Fifth Session Geneva, 3 May-4 June and 5 July-6 August 2004 Second report on responsibility of international organizations, 02.04.2004, A/CN.4/541, Rn. 41: „While it is understandable that, for the sake of efficiency of military operations, the United Nations insists on claiming exclusive command and control over peacekeeping forces, attribution of conduct should also in this regard be based on a factual criterion”; *Janik*, ZaöRV 70 (2010), 127 (143 ff.).
- 928 *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (34); *Janik*, ZaöRV 70 (2010), 127 (143 f., Fn. 47 m.w.N.).

- 929 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 132-141 bzw. 142-143 (= NVwZ 2008, 645 (648 ff.)); *Schütze*, Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen im Rahmen mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen, 104 ff. mit einer Analyse der Begründung; *Hafner*, The ECHR torn between the United Nations and the States: The Behrami and Saramati Case, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Frieden in Freiheit, FS Bothe, 103 (115); *Janik*, ZaöRV 2010, 127 (143 ff.).
- 930 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 151 (= NVwZ 2008, 645 (650)).

- 931 Ibid.
- 932 Zudem wird auf das Urteil des IGH in der Sache Nicaragua v. United States of America, ICJ Rep. 1984, 392, Rn. 107 verwiesen, vgl. dazu EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 27 i.V.m. 147 (= NVwZ 2008, 645 (650; Rn. 27 ist nicht abgedruckt)).
- 933 So heißt es zum Vorrang des UN-Rechts: „The ICJ considers Article 103 to mean that the Charter obligations of UN member states prevail over conflicting obligations from another international treaty, regardless of whether the latter treaty was concluded before or after the UN Charter or was only a regional arrangement“ und später: „The Court has therefore had regard to two complementary provisions of the Charter, Articles 25 and 103, as interpreted by the International Court of Justice“, vgl. EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 27 i.V.m. 147 (= NVwZ 2008, 645 (650; Rn. 27 ist nicht abgedruckt)).
- 934 Krieger, Bemerkungen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Behrami und Saramati, Berliner Online Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 3/2008, 1.
- 935 Vgl. dazu oben S. 128 ff.
- 936 EGMR, Entscheidung vom 07.07.2007 – Nr. 6974/05 – Ilaz Kasumaj/Griechenland; EGMR, Entscheidung vom 28.08.2007 – Nr. 31446/02 – Slavisa Gajic/Deutschland; EGMR, Entscheidung vom 16.10.2007 – Nrn. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 und 25496/05 – Dušan Beri? u.a./Bosnien-Herzegowina; EGMR, Entscheidung vom 11.12.2008 – Nr. 45267/06 – Stephens/Zypern, Türkei und die Vereinten Nationen; zur Folgerechtsprechung insgesamt vgl. Schütze, Die Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen im Rahmen mandatierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen, 107 ff.; vgl. auch EGMR, Entscheidung vom 09.06.2009 – Nr. 22617/07 – Gali?/Niederlande; EGMR, Entscheidung vom 09.06.2009 – Nr. 49032/07 – Blagojevi?/Niederlande; vgl. zu den letzten beiden Entscheidungen Janik, ZaöRV 70 (2010), 127 (144 ff.).
- 937 Peters, AVR 48 (2010), 1 (31 ff.).
- 938 Ibid., 45.
- 939 EGMR, Urteil vom 18.12.1996 – Nr. 15318/89 – Loizidou/Türkei (Vorabreden), Rn. 75: „constitutional instrument of European public order“; Concurring Opinion of Judge Jambrek, Urteil vom 26.04.1995, No. 16922/90; EGMR, Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, Rn. 156. (= NJW 2006, 197 (202)); EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi

- Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 145 (= NVwZ 2008, 645 (649)).
- 940 So auch *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (45).
- 941 *Kämmerer*, EuR 2008, Beiheft 1, 65 (86); vgl. auch *Janik*, ZaöRV 70 (2010), 127 (142); *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 422 ff.
- 942 *Baumann*, EuGRZ 2011, 1 (3 ff.) nennt verschiedene Ansätze, um das Vorliegen eines nationalen Hoheitsakts zu begründen.
- 943 EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 02.05.2007 – Nr. 71412/01, 78166/01 – Agim Behrami u. Bekir Behrami/Frankreich und Ruzhdi Saramati/Frankreich u. Norwegen, Rn. 149 (= NVwZ 2008, 645 (650)).
- 944 *Haratsch*, ZaöRV 66 (2006), 927 (938 ff.) erblickte einen drohenden Konflikt zwischen den beiden Gerichten nach Ergehen der Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf, Kadi und Al Barakaat.
- 945 *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (56).
- 946 Die Europäische Union ist kein Mitglied des Europarats. Die Kommission hat jedoch Verhandlungen mit dem Ziel aufgenommen, dass die Europäische Union der EMRK beitrifft.
- 947 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 344, Verweis auf „EGMR, Urteil Chahal/Vereinigtes Königreich vom 15.11.1996, Reports of Judgements and Decisions 1996 AV, § 131“, Rn. 360 Verweis auf „EGMR, Urteil J. A. PYE (Oxford) Ltd. und J. A. PYE (Oxford) Land Ltd./Vereinigtes Königreich vom 30. August 2007, noch nicht in den Reports of Judgements and Decisions veröffentlicht, §§ 55 und 75“, Rn. 363 Verweis auf „EGMR, Urteil Bosphorus Hava Yollar? Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland, § 167“, Rn. 368 m.V.a. „EGMR, Urteil Joke-la/Finnland vom 21.05.2002, Reports of Judgements and Decisions 2002AIV, § 45 [...] und § 55“; Der EGMR verweist ebenfalls auf die Rspr. des EuGH in den Rs. Kadi/Al Barakaat, vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 12.09.2012 – 10593/08 – Nada/Schweiz, Rn. 175 f.; EGMR, Urteil vom 26.11.2013 – 5809/08 – Al-Dulimi and Montana Management/Schweiz, Rn. 51 ff. 131.
- 948 Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 4.
- 949 Ziff. 11.1 des Berichts zur Außenwirtschaftspolitik 90/1+2, BBl 1991 I 325; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20.12.2000, 1437; vgl. zu den rechtlichen Problemen im Hinblick auf die Neutralität *Bindschedler*, ZaöRV 28 (1968), 1 ff.
- 950 Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 4; zur besonderen Problematik der Neutralität der Schweiz vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20.12.2000, 1435 f.; zum Verhältnis von Landes- und Völkerrecht in der Schweiz vgl. *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 158 ff.
- 951 AS 2000 2642.
- 952 AS 2002 3673.

- 953 Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 10.
- 954 Ibid.
- 955 Ibid., Rn. 3.
- 956 Ibid., Rn. 4.
- 957 Diese Feststellung des Gericht erfolgt mit Bezug auf die Beschlüsse des IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 3; IGH, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 114, 128, insbesondere 15 Rn. 39 bzw. 126 Rn. 42, vgl. Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 5.2.
- 958 Dies gelte unabhängig davon, ob diese anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen vor der Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen begründet wurden. Die Schweiz ratifizierte die EMRK im Jahr 1974, vgl. Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 5.1.
- 959 Diese Argumentation ist angelehnt an die Urteile des EuG in den Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 – Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation und Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 – Yassin Abdullah Kadi. Das Gericht hat auf diese Entscheidungen ausdrücklich Bezug genommen, siehe Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 5.4 ff.
- 960 Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 14.11.2007, Youssef Mustapha Nada/SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, Rn. 7.4.
- 961 Pressemitteilung des EGMR vom 20.10.2010, No. 769, abrufbar unter www.coe.int (Stand 12.02.2014).
- 962 Stand 18.02.2014.
- 963 Pressemitteilung des 1267-Sanktionskomitees vom 29.09.2009, abrufbar unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9744.doc.htm> (Stand 12.02.2014). Der Name des Herrn Nada wurde am 23.09.2008 entfernt.
- 964 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 12.09.2012 – 10593/08 – Nada/Schweiz.
- 965 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 12.09.2012 – 10593/08 – Nada/Schweiz (= BeckRS 2013, 08585, dort übersetzt und bearbeitet von Meyer-Ladewig, Wachtberg, Petzold), Rn.116-123.
- 966 Ibid., Rn. 121.
- 967 Ibid.
- 968 Der Beschwerdeführer berief sich auf eine Verletzung der Art. 3, 5, 8, 9, 13 EMRK. Seine Beschwerde wurde jedoch nur mit Blick auf die Art. 8 und 13 EMRK für zulässig erklärt.
- 969 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 07.07.2011 ? 27021/08 – Al-

Jedda/Vereinigtes Königreich.

970 Ibid., Rn. 101 f.

971 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 12.09.2012 – 10593/08 – Nada/Schweiz (= BeckRS 2013, 08585, dort übersetzt und bearbeitet von *Meyer-Ladewig, Wachtberg, Petzold*), Rn. 172.

972 Ibid.

973 Ibid., Rn. 176.

974 Dazu sogleich.

975 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 12.09.2012 – 10593/08 – Nada/Schweiz (= BeckRS 2013, 08585, dort übersetzt und bearbeitet von *Meyer-Ladewig, Wachtberg, Petzold*), Rn. 177 ff.; vgl. die Kritik etwa bei *Meyer*, HRRS 2013, 79 (83).

976 Vgl. hierzu etwa *Meyer*, HRRS 2013, 79 (81).

977 Dass Herr Nada das Gebiet der Enklave nicht verlassen konnte, stuft die Große Kammer nicht als Freiheitsentziehung i.S.d. Art. 5 EMRK, sondern als eine Beschränkung seiner Freizügigkeit nach Art. 2 Protokoll Nr. 4 zur EMRK ein. Dieses Protokoll hat die Schweiz jedoch nicht ratifiziert, vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 12.09.2012 – 10593/08 – Nada/Schweiz (= BeckRS 2013, 08585, dort übersetzt und bearbeitet von *Meyer-Ladewig, Wachtberg, Petzold*), siebter Leitsatz der Bearbeiter.

978 BVerfG 195, 173 (181): „Die angegriffenen Kennzeichnungspflichten beruhen auf der – vom EG-Recht unabhängigen – Ermächtigungsgrundlage des § 21 LMBG, sie sind auch Bestandteil des allgemeinen Wettbewerbsrechts in Deutschland (...). Deshalb kommt es im Ergebnis bei der verfassungsrechtlichen Prüfung des § 3 TabKTHmV durch das Bundesverfassungsgericht nicht darauf an, ob die zur Umsetzung der entsprechenden Kennzeichnungsvorschriften verpflichtenden EG-Richtlinien gemeinschaftsrechtlich gültig sind, welche innerstaatlichen Verbindlichkeiten sie begründen, ob die Beschwerdeführerinnen beim Europäischen Gerichtshof ein Verfahren der konkreten Normenkontrolle anhängig machen können und welcher grundrechtliche Maßstab auf abgeleitetes Gemeinschaftsrecht anwendbar ist”.

979 EGMR, Urteil vom 26.11.2013 – 5809/08 – Al-Dulimi and Montana Management/Schweiz, das Urteil ist nur auf französisch veröffentlicht worden; dazu *Peters*, Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?, EJIL Talk, abrufbar unter: <http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions-after-affaire-aldulimi-et-montana-management-inc-c-suisse-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/> (Stand: 20.02.2014).

980 Vgl. dazu EGMR, Urteil vom 26.11.2013 – 5809/08 – Al-Dulimi and Montana Management/Schweiz, Rn. 38 ff.

981 Ibid., Rn. 117: „La Cour estime que la présente affaire se prête à un examen à la lumière du critère de la protection équivalente, en particulier du fait que les résolutions pertinentes du c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?, EJIL Talk, abrufbar unter: <http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions->

[after-affaire-al-dulimi-et-montana-management-inc-c-suisse-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/](http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions-after-affaire-al-dulimi-et-montana-management-inc-c-suisse-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/) (Stand: 20.02.2014).

982 EGMR, Urteil vom 26.11.2013 – 5809/08 – Al-Dulimi and Montana Management/Schweiz, Rn. 118, dazu *Peters*, Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?, EJIL Talk, abrufbar unter: <http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions-after-affaire-al-dulimi-et-montana-management-inc-c-suisse-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/> (Stand: 20.02.2014).

983 Schweizer Bundesgericht, Urteile vom 23.01.2008, 2A.783/2006, 2A.784/2006, 2A.785/2006. Die Urteile ergingen allesamt vor der Entscheidung des EuGH in den Rechtssachen Kadi/Al Barakaat. Die Rechtsauffassung war angelehnt an die Entscheidung des EuG als Vorinstanz vom 21.09.2005, auf diese wird in den Entscheidungsgründen verwiesen, vgl. etwa Schweizer Bundesgericht, Urteil vom 23.01.2008, 2A.783/2006, Rn. 8.4.

984 EGMR, Urteil vom 26.11.2013 – 5809/08 – Al-Dulimi and Montana Management/Schweiz, Rn. 120. „(...) Par ailleurs, les défauts procéduraux du régime des sanctions ne sauraient en l’espèce être considérés comme étant compensés par des mécanismes internes de protection des droits de l’homme, étant donné que le Tribunal fédéral a refusé de contrôler le bien-fondé des mesures litigieuses (voir, mutatis mutandis, l’arrêt Nada, précité, § 213, dans lequel la Cour a conclu que le requérant n’a eu à sa disposition aucun moyen effectif de demander la radiation de son nom de la liste annexée à l’ordonnance sur les talibans et, dès lors, de faire remédier aux violations de la Convention qu’il dénonçait)”.

985 Zu den abweichenden Meinungen vgl. nur *Peters*, Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?, EJIL Talk, abrufbar unter: <http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions-after-affaire-al-dulimi-et-montana-management-inc-c-suisse-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/> (Stand: 20.02.2014).

986 So heißt es bei *Peter Maurer*, dem Schweizer Botschafter in einem Brief vom 22.03.2010 an den Präsidenten des 1267-Sanktionsausschusses: „A motion is a parliamentary instrument which instructs the Government (Federal Council) to submit to Parliament a draft act of the Federal Assembly or to take a specific measure”, AS/Jur/Inf (2010) 05. Der Briefwechsel ist abrufbar unter http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists.pdf (Stand 12.02.2014).

987 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13.12.2002, Art. 120-122.

988 AS/Jur/Inf (2010) 05. Der Briefwechsel ist abrufbar unter http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists.pdf (Stand 12.02.2014).

989 *Mayr-Harting*, Brief vom 21.05.2010, S/AC.37/2010/OC.55. Der Briefwechsel ist abrufbar unter

- http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists.pdf (Stand 12.02.2014).
- 990 4. Spielstrich des 1. Punkts der Motion abrufbar unter http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists.pdf (Stand 12.02.2014).
- 991 BVerfGE, 123, 267 ff. – Lissabon (= NJW 2009, 2267, 2285, Rn. 340); auch das Verfassungsgericht geht sodann nicht von einer strikten Hierarchie der Rechtsebenen aus und bestätigt damit das Ergebnis der Untersuchung oben auf S. 123.
- 992 EuGH, Rs. C-144/04, Slg. 2005, I-9981 (Mangold); vgl. dazu u.a. *Gerken/Rieble/Roth/Stein/Strein*, „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, 3 ff.
- 993 BAG, Urteil vom 26.04.2006, 7 AZR 500/04 (= NZA 2006, 1162 ff.)
- 994 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (121 f.) im Hinblick auf den Vergleich der Solange-Judikatur mit dem Urteil des EuGH in der Rs. Kadi; vgl. zu den Aussagen des EuG und des EuGH im Hinblick auf die Bindung der EG (nunmehr Union) an das Recht der Vereinten Nationen S. 128 ff., 141 ff.
- 995 BVerfGE 123, 267 ff. – Lissabon (= NJW 2009, 2267, 2285, Rn. 340).
- 996 EuGH, verb. Rs. C-399/06 P und C-403/06 P, Urteil vom 03.12.2009, Slg. 2009, I-11393 – *Faraj Hassan und Chafiq Ayadi/Rat und Europäische Kommission*; EuGH (Große Kammer), Rs. C-548/09 P, Urteil vom 16.11.2011 – *Bank Melli Iran/Rat, Französische Republik, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Europäische Kommission*.
- 997 Verordnung (EG) 1190/2008 der Kommission vom 28.11.2008 zur 101. Änderung der Verordnung (EG) 881/2002 des Rats über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem AlQaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, ABl. L 322 vom 02.12.2008, 25.
- 998 Verordnung (EG) 881/2002 des Rats vom 27.05.2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 467/2001 des Rats über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, ABl. L 139 vom 29.05.2002, 9.
- 999 *Hilpold*, EWS 2011, 45 (46 f.).
- 1000 Siehe dazu oben unter S. 27 ff.
- 1001 Verordnung (EG) 1190/2008 der Kommission vom 28.11.2008 zur 101. Änderung der Verordnung (EG) 881/2002 des Rats über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem AlQaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, ABl. L 322 vom 02.12.2008, 25.
- 1002 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – *Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 82 ff., 86 ff., 91 ff.

- 1003 Ibid., Rn.82.
- 1004 Ibid., Rn. 83.
- 1005 Ibid., Rn. 84.
- 1006 Ibid., Rn. 91.
- 1007 Ibid., Rn. 86.
- 1008 Ibid., Rn. 87 f.
- 1009 Vgl. zum 1373-Regime bereits oben S. 25 ff.
- 1010 Vgl. ausführlich zum Sachverhalt EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 1 ff.; *Schulte*, Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, 167 ff.
- 1011 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI; Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I; Rs. T-284/08, Slg. 2008, II-3487 – PMOI II.
- 1012 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 154.
- 1013 Ibid., Rn. 159; EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 137 f.; EuG, Rs. T-284/08, Slg. 2008, II-3487 – PMOI II, Rn. 55.
- 1014 EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 139.
- 1015 Ibid., Rn. 138; bestätigt durch EuG, Rs. T-284/08, Slg. 2008, II-3487 – PMOI II, Rn. 55.
- 1016 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 87 f.
- 1017 Ibid., Rn. 91.
- 1018 Ibid., Rn. 93.
- 1019 Ibid., Rn. 101.
- 1020 Ibid., Rn. 102.
- 1021 Ibid., Rn. 105.
- 1022 Ibid., Rn. 126 ff. m.V.a. EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation (Hervorhebung durch die Verf.). Erstens verwies das Gericht auf den Wortlaut des EuGH-Urteils, in dem von einer grundsätzlich umfassenden Kontrolle die Rede war, Rn. 326. Zweitens hatte der EuGH Rechtsprechung angeführt, in der eine vollumfängliche Überprüfung durchgeführt wurde, Rn. 336. Drittens belege dies ein Umkehrschluss: Der EuGH ging nur dann von einer modifizierten oder eingeschränkten Kontrolle aus, wenn zwingende Gründe der Sicherheit oder der Gestaltung der inter-nationalen Beziehungen in Rede stehen, Rn. 342-344. In anderen Fällen bleibe es daher bei einer vollen Überprüfung.
- 1023 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 127; *Stein*, Too “Smart“ for Legal Protection? UN Security Council’s Targeted Sanctions and a Pladoyer For Another UN Tribunal, in: Hestermeyer/D. König u.a. (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Band 2, 1527 (1532 ff.).
- 1024 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 128.
- 1025 Ibid., Rn. 143.
- 1026 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 159; EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 141: „Überprüfung eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers“; vgl. auch EuGH, Urteil vom 16.06.1998- Rs. C-162/96 – Racke GmbH & Co./Hauptzollamt Mainz, Rn. 52:In der Rs. Racke wurde das

Verhältnis von Völkergewohnheitsrecht und Gemeinschaftsrecht durch den EuGH bestimmt. Im Rahmen eines Vorlageverfahrens eingeleitet durch den Bundesfinanzhof war die Frage der Gültigkeit einer EG-Verordnung im Hinblick auf das Völkergewohnheitsrecht streitentscheidend. Diese Verordnung des Rats setzte ein völkerrechtliches Kooperationsabkommen zwischen den EG-Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und Jugoslawien außer Kraft, dass für den Kläger bessere Zollkonditionen erreicht hätte. Maßgeblich war, inwieweit der Einzelne die Ungültigkeit dieser Verordnung behaupten kann, wenn sich die Gründe dafür aus der völkerrechtlichen Rechtsbeziehung zwischen der Gemeinschaft und einem Drittstaat und nicht aus dem Gemeinschaftsrecht selbst ableiten lassen. In Rn. 44 betonte der EuGH zugleich, dass Gegenstand des Verfahrens nicht die unmittelbare Wirkung des Völkergewohnheitsrechts sei, sondern um Ansprüche unmittelbar aus einem Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland. Die Kommission bezweifelte in Rn. 47, „daß die Regeln des Völkerrechts, auf die im Vorlagebeschluß Bezug genommen werde, ohne ausdrückliche Klausel im EG-Vertrag als Teil der Rechtsordnung der Gemeinschaft angesehen werden könnten“. Der EuGH betonte dagegen in Rn. 45, dass „die Regeln des Völkergewohnheitsrechts [...] Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft“ seien. Dies führe zu einer Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur Beachtung der völkerrechtlichen Regeln. Unter Hinweis auf die große Bedeutung des völkergewohnheitsrechtlichen Rechtssatzes untersuchte der EuGH die Einhaltung des Völkergewohnheitsrechts durch den Rat. Die richterliche Würdigung war jedoch auf Grund der komplexen Materie und der Ungenauigkeit einiger Begriffsbestimmungen auf „offensichtliche Fehler bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung dieser [völkergewohnheitsrechtlichen] Regeln“ beschränkt, Rn. 52.

1027 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 138 ff. zitierte die Rechtsmittelentscheidung in dem Verfahren Kadi I und macht sich diese Argumentation zu Eigen. Der EuGH verwies gerade nicht auf die Rn. 159 des Urteils EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI.

1028 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 142.

1029 Ibid.

1030 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 173; EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 185; EuG, Rs. T-284/08, Slg. 2008, II-3487 – PMOI II, Rn. 47.

1031 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 93.

1032 Ibid., Rn. 99 ff.; EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 135.

1033 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 128.

1034 Ibid., Rn. 130.

1035 EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 95.

1036 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 137.

1037 Ibid., Rn. 121.

1038 Ibid., Rn. 122.

1039 Ibid., Rn. 125 f.

- 1040 Ibid., Rn. 123; EuG, Rs. T-284/08, Slg. 2008, II-3487 – PMOI II, Rn. 52.
- 1041 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 180, 186 f.
- 1042 Ibid., Rn. 186: „Die Gemeinschaftsregelung zum Einfrieren von Geldern, um die es in den Rechtssachen ging, die zu den Urteilen OMPI und PMOI I führten, ist nämlich durch ein Verfahren auf zwei Ebenen, zum einen auf nationaler Ebene und zum anderen auf Gemeinschaftsebene, gekennzeichnet [...]. Bei dieser Regelung sind die Verteidigungsrechte des Betroffenen zunächst im Rahmen des nationalen Verfahrens *wirksam* gewahrt, bei dem der Betroffene in der Lage sein muss, zu den ihm zur Last gelegten Umständen sachdienlich Stellung zu nehmen [...]. Die Gemeinschaftsorgane sind gerade aufgrund dieser Garantien der Verteidigungsrechte, die auf nationaler Ebene bestehen und einem effektiven gerichtlichen Rechtsschutz unterliegen, von der Verpflichtung entbunden, auf Gemeinschaftsebene zum selben Zweck erneut Garantien vorzusehen [...]“ (Hervorhebung durch die Verf.).
- 1043 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 187.
- 1044 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 338 ff. zur Anhörung und Mitteilung vor der erstmaligen Listung.
- 1045 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 171.
- 1046 Ibid., Rn. 172.
- 1047 EuG, Rs. T-228/02, Slg. 2006, II-4665 – OMPI, Rn. 138 ff., zur eingeschränkten Veröffentlichung der Begründung vgl. Rn. 147; EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I Rn. 101: Der Rat muss jedoch nicht auf alle vom Betroffenen vorgebrachten Punkte eingehen. Im Falle der Folgebeschlüsse differenziert das Gericht bei den Anforderungen an den Begründungsumfang zwischen der Listung von Organisationen und Einzelnen. So sei es insbesondere im Fall der Listung einer Organisation zulässig, die Gründe des Erstbeschlusses erneut zu verwenden, vgl. EuG, Rs. T-256/07, Slg. 2008, II-3019 – PMOI I, Rn. 82 m.V.a. EuG, Rs. T-327/03, Slg. 2007, II-79 – Stichting Al Aqsa, Rn. 54.
- 1048 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 29.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/965/EWG, ABl. L 158 vom 30.04.2004, 77, Berichtigung ABl. L 229 vom 29.06.2004, 35.
- 1049 Nach dem dargestellten, angestrebten Verfahrensablauf kann davon ausgegangen werden, dass sich der Inhalt der Mitteilung und der der Begründung im Falle eines Erstbeschlusses inhaltlich überschneiden und auch zeitlich zusammen fallen können. Denn beide werden entweder gleichzeitig mit der Listung oder nach dem Beschluss zur Listung ergehen. Die Mitteilung hat im Falle des 1373-Regimes in erster Linie das Tätigwerden der mitgliedstaatlichen Behörde zum Inhalt, deren Beschluss zur Aufnahme von Ermittlungen o.ä., wohingegen die Begründung Informationen enthält, die den Listungsbeschluss des Rats betreffen. Dies bildet

den Ablauf des Verfahrens ab, das zunächst durch die mitgliedstaatlichen Behörden bestimmt wird und dann auf Ebene der Europäischen Union fortgesetzt wird.

1050 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 192-194.

1051 Ibid., Rn. 115.

1052 Ibid., Rn. 115-123.

1053 Ibid., Rn. 121.

1054 Ibid.

1055 ABl. C 72 vom 05.03.2011, 9-11.

1056 <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sc10785.doc.htm> (Stand 15.02.2014).

1057 Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 19.03.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Vereinigtes König-reich Großbritannien und Nordirland/Yassin Abdullah Kadi.

1058 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 326.

1059 Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 19.03.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Vereinigtes König-reich Großbritannien und Nordirland/Yassin Abdullah Kadi, Rn. 2.

1060 Ibid., Rn. 5.

1061 Ibid., Rn. 6.

1062 Ibid., Rn. 45.

1063 Ibid., Rn. 47; EuGH, verb. Rs. C-399/06 P und C-403/06 P, Urteil vom 03.12.2009, Slg. 2009, I-11393 – Faraj Hassan und Chafiq Ayadi/Rat und Europäische Kommission; EuGH (Große Kammer), Rs. C-548/09 P, Urteil vom 16.11.2011 – Bank Melli Iran/Rat, Französische Republik, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Europäische Kommission.

1064 Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 19.03.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Vereinigtes König-reich Großbritannien und Nordirland/Yassin Abdullah Kadi, Rn. 49.

1065 Ibid.

1066 Ibid.

1067 Ibid., Rn. 50.

1068 Ibid., Rn. 67.

1069 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 344.

1070 Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 19.03.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Vereinigtes König-reich Großbritannien und Nordirland/Yassin Abdullah Kadi, Rn. 77.

1071 Ibid., Rn. 105 ff.

1072 Ibid., Rn. 94.

- 1073 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi; vgl. dazu etwa *Arslanian*, 35 Boston College International & Comparative Law Review 1 (2013), 1 ff. abrufbar unter: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol35/iss3/1> (Stand 15.02.2014); *De Wet*, From Kadi to Nada, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2348010 (Stand 15.02.2014); *Lentner*, European Law Reporter 2013, 202 ff.; *Nic Shuibhne*, European Law Review 2013, 435 f.
- 1074 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 65 ff.
- 1075 Ibid., Rn. 97 ff.
- 1076 Ibid., Rn. 66.
- 1077 EuGH, verb. Rs. C-399/06 P und C-403/06 P, Urteil vom 03.12.2009, Slg. 2009, I-11393 – Faraj Hassan und Chafiq Ayadi/Rat und Europäische Kommission; EuGH (Große Kammer), Rs. C-548/09 P, Urteil vom 16.11.2011 – Bank Melli Iran/Rat, Französische Republik, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Europäische Kommission.
- 1078 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66.
- 1079 Ibid., Rn. 67.
- 1080 Ibid.
- 1081 Ibid., Rn. 99.
- 1082 Ibid., Rn. 100.
- 1083 Ibid., Rn. 103.
- 1084 Ibid., Rn. 111-116 (Hervorhebungen durch die Verf.).
- 1085 Ibid., Rn. 117.
- 1086 Ibid., Rn. 118.
- 1087 Ibid., Rn. 119.
- 1088 Ibid., Rn. 121, 123.
- 1089 Ibid., Rn. 122.
- 1090 Ibid., Rn. 125.
- 1091 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 344.
- 1092 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 127.
- 1093 Ibid., Rn. 129.
- 1094 Ibid.
- 1095 Ibid., vgl. die Formulierung „Bei diesem Ausgleich kann auf Möglichkeiten wie die Übermittlung einer Zusammenfassung (...)“ (Hervorhebung durch die Verf.).
- 1096 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 137.
- 1097 Ibid., Rn. 163.
- 1098 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 285.
- 1099 Ibid.

- 1100 Alexy, Theorie der Grundrechte, 77 ff.; Schilling, Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, 397.
- 1101 Hilf/Schorkopf, in: Grabitz (Begr.)/Hilf (fortgef.)/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 51. EL September 2013, Art. 2 n.F., Rn. 46-47; Schorkopf, Der europäische Weg, 51.
- 1102 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 291 (Hervorhebung durch die Verf.); EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66 f.
- 1103 Kämmerer, EuR 2009, 114 (119); Petersmann/Spennemann, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 305 EG, Rn. 2.
- 1104 In Anlehnung an Alexy, Theorie der Grundrechte, 79 ff. (insbes. 82).
- 1105 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 303; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66.
- 1106 In Anlehnung an BVerfGE 73, 339 – Solange II und EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland; vgl. auch EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 65 f.
- 1107 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66.
- 1108 SC/Res/1904 (2009), Anlage II, Ziffer 5 (Hervorhebung durch die Verf.).
- 1109 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 49.
- 1110 ABl. L 139 vom 29.05.2002, 9.
- 1111 SC/Res/1989 (2011), Ziffer 26.
- 1112 Verfahrensordnung des Gerichts vom 02.05.1991, ABl. L 136 vom 30.05.1991, 1; vgl. zur Aussetzung allgemein Hackspiel, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 23, Rn. 51 f.
- 1113 ABl. L 265 vom 29.09.2012, 1.
- 1114 Lock, Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten, 139 f., Fn. 31; dazu auch Wägenbauer, EuGH VerfO, Art. 82a, Rn. 1.
- 1115 Derartige Verbesserungen könnten als Entwicklungen i.S.d. EuGH-Rspr. werden, vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66.
- 1116 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 319 (Hervorhebung durch die Verf.); vgl. auch EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – Yassin Abdullah Kadi, Rn. 128 f.
- 1117 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 323-326.
- 1118 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10

- P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 133 (Hervorhebung durch die Verf.).
- 1119 Vgl. nur EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 322.
- 1120 *Kämmerer*, EuR 2009, 114 (122); EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177, Yassin Abdullah Kadi, Rn. 127.
- 1121 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 326 (Hervorhebung durch die Verf.).
- 1122 *Ibid.*, Rn. 343: „Was die Beachtung des Grundsatzes des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes angeht, bedeutet dies jedoch nicht, dass Restriktionen, wie sie mit der streitigen Verordnung verhängt worden sind, *jeder* Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter entzogen sind, sobald erklärt wird, dass der diese Restriktionen anordnende Rechtsakt Fragen der nationalen Sicherheit und des Terrorismus berühre“ (Hervorhebung durch die Verf.).
- 1123 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66.
- 1124 Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 54 (Hervorhebung durch die Verf.); darauf verweist ebenfalls EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177, Yassin Abdullah Kadi, Rn. 127.
- 1125 *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (50).
- 1126 *Ibid.*, 46 ff.; zu diesem Konzept sogleich.
- 1127 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 321 f.; Generalanwalt *Maduro*, Schlussanträge vom 16. und 23.01.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351, jeweils Rn. 54; darauf verweist ebenfalls EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177, Yassin Abdullah Kadi, Rn. 127; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 66.
- 1128 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 322.
- 1129 Vgl. zu der Unterscheidung *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (45 ff.).
- 1130 *Ibid.*, 1.
- 1131 *Ibid.*, 46 ff.
- 1132 BVerfGE 73, 339 (387) – Solange II: „Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz *im wesentlichen gleichzuachten* ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik

Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig.“ (Hervorhebung durch die Verf.).

1133 Vgl. auch *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (46 ff.).

1134 *EGMR (Große Kammer)*, Urteil vom 30.06.2005 – Nr. 45036/98 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland*, Rn. 6. (= NJW 2006, 197 (202) übersetzt den Begriff als „offensichtlich unzureichend“); *Peters*, AVR 48 (2010), 1 (46 ff.).

1135 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – *Kommission u.a./Kadi*, Rn. 121.

1136 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – *Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation*, Rn. 338-342.

1137 *Ibid.*, Rn. 350.

1138 *Ibid.*, Rn. 342.

1139 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – *Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 173 (Hervorhebung durch die Verf.).

1140 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – *Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation*, Rn. 345 „Mitteilung der Umstände“, Rn. 336, 337, 338.

1141 *Ibid.*, Rn. 345 „Mitteilung der Umstände“, Rn. 346 „zur Last gelegten Umstände mitgeteilt“, Rn. 348 „zur Last gelegten Umstände“.

1142 *Ibid.*, Rn. 345 „evidence justifying the inclusion“, Rn. 346 „the evidence adduced against them“, Rn. 348 „neither communicated to the appellants the evidence“.

1143 Vgl. nur EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – *Kommission u.a./Kadi*, Rn. 115, 120 ff.

1144 *Ibid.*, Rn. 342.

1145 *Ibid.*

1146 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – *Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 143, 173; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – *Kommission u.a./Kadi*, Rn. 125 ff.

1147 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – *Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 142; so aber Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 19.03.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland/*Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 105 ff.; eine umfassende richterliche Prüfung bejahend EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – *Kommission u.a./Kadi*.

1148 EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – *Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 95.

1149 ABl. C 295 E/49.

1150 Gleichwohl ist anzumerken, dass Herr Kadi trotz der unvollständigen Darstellung der gegen ihn erhobenen Vorwürfe zumindest teilweise in die Lage versetzt wurde, diese zu entkräften, vgl. EuG, Rs. T-85/09, Slg. 2010, II-05177 – *Yassin Abdullah Kadi*, Rn. 178: „Es ist zudem bezeichnend, dass die Kommission keine

ernsthaften Bemühungen unternommen hat, um die Entlastungsbeweise zu widerlegen, die der Kläger in den wenigen Fällen vorgebracht hat, in denen die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen so präzise waren, dass er erkennen konnte, was ihm zur Last gelegt wurde”.

1151 SC/Res/1735 (2006), Ziffern 5 und 6.

1152 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 345 „Mitteilung der Umstände”, Rn. 344.

1153 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15.11.1996 – Nr. 70/1995/576/662, Reports of Judgements and Decisions 1996-V – Chahal/Vereinigtes Königreich, Rn. 131.

1154 Immigration Act, 1976-77, c. 52, 1 [Canada], 1976.

1155 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15.11.1996 – Nr. 70/1995/576/662, Reports of Judgements and Decisions 1996-V – Chahal/Vereinigtes Königreich, Rn. 144: „In this connection, Amnesty International, Liberty, the AIRE Centre and JCWI (see paragraph 6 above) drew the Court’s attention to the procedure applied in such cases in Canada. Under the Canadian Immigration Act 1976 (as amended by the Immigration Act 1988), a Federal Court judge holds an in camera hearing of all the evidence, at which the applicant is provided with a statement summarising, as far as possible, the case against him or her and has the right to be represented and to call evidence. The confidentiality of security material is maintained by requiring such evidence to be examined in the absence of both the applicant and his or her representative. However, in these circumstances, their place is taken by a security-cleared counsel instructed by the court, who cross-examines the witnesses and generally assists the court to test the strength of the State’s case. A summary of the evidence obtained by this procedure, with necessary deletions, is given to the applicant”; mit Verweis auf das In-camera-Verfahren etwa *Stein*, Too “Smart“ for Legal Protection? UN Security Council’s Targeted Sanctions and a Pladoyer For Another UN Tribunal, in: Hestermeyer/D. König u.a. (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Band 2, 1527 (1541).

1156 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 125 verweist auf Rn. 344 der Kadi I-Entscheidung, EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation.

1157 EuGH (Große Kammer), Urteil vom 18.07.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi, Rn. 129: „Bei diesem Ausgleich kann auf Möglichkeiten wie (...)“ (Hervorhebung durch die Verf.).

1158 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 342.

1159 Vormals Art. 93 § 2 Abs. 4 S. 2 VerfO-EuGH, nunmehr Art. 131 Abs. 2-4 VerfO-EuGH, ABl. L 265 vom 29.09.2012, 1.

1160 *Hackspiel*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 22, Rn. 38 m.w.N.

1161 *Ibid.*, m.w.N.

¹¹⁶² EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-06351 – Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, Rn. 363.